

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Derecho**

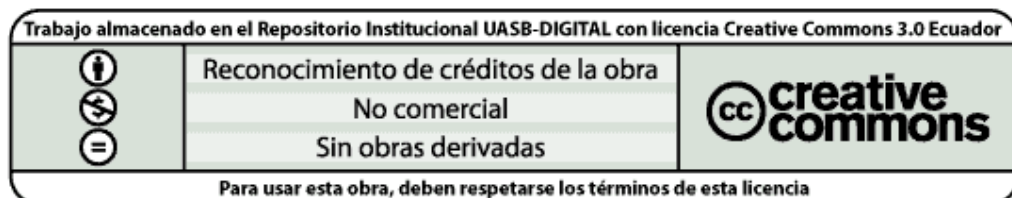
**Programa de Maestría en Derecho Procesal**

**El Estado como legitimado activo en las acciones  
extraordinarias de protección**

Autor: Jorge Luis Mazón San Martín

Directora: Vanesa Aguirre Guzmán

**Quito, 2016**



## **CLAUSULA DE CESIÓN DE DERECHO DE PUBLICACIÓN DE TESIS**

Yo, Jorge Luis Mazón San Martín, autor de la tesis intitulada EL ESTADO COMO LEGITIMADO ACTIVO EN LAS ACCIONES EXTRAORDINARIAS DE PROTECCIÓN, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.

2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.

3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha: 27 de junio de 2017

Firma: .....

## **RESUMEN**

El objeto de estudio de este trabajo son las acciones extraordinarias de protección en las que el legitimado activo es el Estado ecuatoriano por intermedio de cualquiera de sus instituciones.

En el primer capítulo, se abordan dos temas principales: la acción extraordinaria de protección como un mecanismo para el control constitucional de los fallos judiciales, y algunos aspectos que tienen relación con la naturaleza jurídica de esta garantía jurisdiccional de tutela de derechos constitucionales.

El segundo capítulo, se centra en el problema fundamental del estudio: la inadecuada definición de la legitimación activa para los procesos de acción extraordinaria de protección en la Constitución y en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, teniendo como sustento el estudio de una muestra de sentencias de esta clase de acciones emitidas por la Corte Constitucional del Ecuador.

A Sylvia, mi compañera de todas.

A mi hija Antonia, la más bella flor del maíz.

A mi hijo Sebastián, por las luchas y los sueños  
compartidos en este bello oficio que es la abogacía,  
y por las nietas, que perfuman cada día de mi vida.

## **AGRADECIMIENTO**

Mi agradecimiento sincero en primer lugar para la Dra. Vanesa Aguirre, una de las inteligencias más lúcidas que tiene el Derecho Procesal ecuatoriano, por su amistad, su guía y buenos consejos a lo largo de la investigación y redacción de este estudio.

A Claudia Storini, quien con su visión crítica y gran conocimiento de las garantías jurisdiccionales de protección de los derechos, me ayudó a plantearme preguntas que enrumbaron y mejoraron la idea inicial de la que partió esta investigación.

A los profesores Christian Masapanta y Jhoel Escudero Solís, que hicieron valiosas observaciones a la versión final de este trabajo.

Y a mi querida Universidad Andina Simón Bolívar, espacio académico fundamental donde siguen saliendo a la luz los mejores aportes al Derecho Procesal de nuestro país, por haberme brindado un espacio de reflexión crítica que ha enriquecido irrevocablemente mi visión del derecho y de lo que deben ser tanto la profesión de abogado como la universidad. Mi gratitud imperecedera, en estos días difíciles de defensa de la libertad de pensamiento y la autonomía universitaria.

## TABLA DE CONTENIDO

### Introducción

### Capítulo I: La AEP: una garantía jurisdiccional de protección de los derechos constitucionales vulnerados en los fallos judiciales.

<b>1. Las garantías constitucionales en la Constitución del Ecuador de 2008.....</b>	<b>10</b>
1.1 Qué son las garantías constitucionales.....	10
1.2 Sobre la definición y las clases de garantías constitucionales: las garantías en el derecho constitucional ecuatoriano .....	11
1.3 Garantías constitucionales normativas, institucionales y jurisdiccionales en la Constitución de 2008 .....	14
1.3.1 Las garantías normativas .....	14
1.3.2 Las garantías institucionales .....	15
1.3.3 Las garantías jurisdiccionales .....	16
1.4 La institucionalización de la AEP en nuestro sistema jurídico constitucional.....	17
1.5 Necesidad del control constitucional de los fallos judiciales: los debates constituyentes de Montecristi de 2008 y las posiciones a favor y en contra de la acción extraordinaria de protección. ....	18
<b>2. Naturaleza jurídica de la AEP .....</b>	<b>24</b>
2.1 ¿Qué ha dicho la Corte Constitucional sobre la naturaleza jurídica de la AEP? .....	24
2.2 Cómo está concebida y problemas que presenta la forma como están redactadas las normas constitucionales y legales que consagran la AEP.....	27
2.2.1 El fin fundamental de la AEP es la protección contra las acciones u omisiones de los jueces, en cualquier momento del proceso.....	27
2.2.2 La redundante redacción del artículo 58 de la LOGJCC .....	30
2.2.3 ¿Qué son las “resoluciones con fuerza de sentencia”? .....	30
2.2.4 La doble e inadecuada consagración constitucional de la AEP .....	32
2.2.5 La redacción de los artículos constitucionales que consagran la AEP se contradice con el fin principal de esta garantía jurisdiccional .....	33
2.3 Problemas que plantea la interposición de AEP en las que el legitimado activo es el Estado.....	34
¿Tiene el Estado derechos constitucionales cuya violación pueda ser protegida vía acción extraordinaria de protección? Posiciones encontradas .....	34
2.3.1 ¿En un sistema hipergarantista de derechos, es admisible que el Estado utilice garantías jurisdiccionales en contra de los ciudadanos? .....	43

## **Capítulo II: Inadecuada definición de la legitimación activa para los procesos de acción extraordinaria de protección en la Constitución y en la LOGJCC.**

<b>1. La legitimación activa en la AEP</b> .....	48
1.1 Sobre la legitimación procesal .....	48
1.2 Sobre la legitimación procesal para la AEP en la LOGJCC .....	49
<b>2. ¿Qué refleja la jurisprudencia de la Corte Constitucional en los procesos donde el estado ha planteado AEP contra fallos que favorecieron a particulares?</b> .....	52
2.1 Argumento recurrente de la Corte Constitucional al abordar el problema de la legitimación activa en las AEP .....	52
2.2 ¿Cómo ha resuelto la jurisprudencia de la Corte Constitucional el problema de la legitimación activa en las AEP? .....	54
2.3 Síntesis de los criterios fundamentales que ha expedido la Corte Constitucional en su jurisprudencia respecto de la legitimación activa de las instituciones públicas en las AEP.....	60
2.4 Algunas cifras sobre AEP en las que el legitimado activo es el Estado .....	63
2.4.1 El Estado ha sido un actor frecuente .....	64
2.4.2 ¿Con qué frecuencia el Estado ha obtenido sentencias favorables en sus AEP presentadas ante la Corte Constitucional? .....	68
2.4.3 ¿Cuáles han sido los derechos constitucionales cuya vulneración con más frecuencia ha sido demandada por el Estado? .....	68
2.4.4 ¿Cuáles han sido los derechos constitucionales cuya vulneración con más frecuencia ha sido declarada por la Corte Constitucional? .....	69
2.4.5 ¿Qué instituciones públicas son las que más demandan AEP? .....	71
2.5 A modo de corolario: el Estado ecuatoriano está legitimado para presentar AEP, pero solamente en casos de violaciones de algunos derechos constitucionales .....	73
<b>Conclusiones</b> .....	78
<b>Bibliografía</b> .....	82
<b>Anexos</b> .....	94

## Introducción

La idea original de este estudio surgió cuando se hizo pública la interposición, por parte de la Fiscalía General del Estado del Ecuador, de una acción extraordinaria de protección por vía de la cual se impugnó el fallo judicial de última instancia de la Corte Nacional de Justicia que había ratificado la inocencia de la profesora Mery Zamora, acusada de haber incitado a algunos estudiantes del colegio Aguirre Abad de la ciudad de Guayaquil el 30 de septiembre de 2010; fruto de esta supuesta incitación se habría producido –según los acusadores- la paralización del servicio público de educación<sup>1</sup>. Tras la emisión de la sentencia proferida por la justicia de casación, varios ministros de Estado y el mismo Presidente de la República, se apresuraron a hacer indignadas declaraciones públicas cuestionando esa sentencia y anunciando nuevas acciones legales en contra de la profesora Zamora. A poco de esto, sobrevino la acción extraordinaria de protección planteada por la Fiscalía.

Haciendo abstracción de los matices políticos que permean el caso “Mery Zamora” (se trata de una dirigente gremial que venía haciendo una férrea oposición al gobierno del presidente Correa), lo que llamó nuestra atención y la de otros abogados del país por esos días fue la utilización de una garantía jurisdiccional de protección de los derechos por parte de una institución pública, para intentar “revivir” procesos donde había obtenido fallos adversos. Desde la defensa de la profesora Zamora y también desde la academia, se hizo pública entonces una tesis que consideraba que la interposición de acciones extraordinarias de protección por parte del Estado, era ilegítima, y desnaturalizaba radicalmente a esta garantía constitucional.

En principio, nos pareció seductora la crítica que se proponía en contra de la utilización de esta clase de acciones constitucionales por parte del Estado, por la afectación que, en último término, se producía a ciudadanos o personas jurídicas privadas. Y esto porque, al ser la acción extraordinaria de protección una institución jurídica que

---

<sup>1</sup> Un recuento bastante completo del caso “Mery Zamora” puede consultarse en Revista Plan V, *Mery Zamora: la maestra que cumple casi un lustro de persecución*, en: <http://www.planv.com.ec/historias/politica/mery-zamora-la-maestra-que-cumple-casi-un-lustro-persecucion/pagina/0/3> Consulta: 6-09-2016



proviene y tiene como antecedente al amparo constitucional, una revisión de la historia, la doctrina y el espíritu de esta clase de acciones constitucionales arroja evidencia de que, desde su creación, fueron concebidas justamente para tutelar a los ciudadanos (personas naturales o jurídicas privadas) contra los abusos de autoridad y las decisiones muchas veces autoritarias del Estado. Sin embargo, compartiendo en lo fundamental este punto de vista, guardábamos ciertas reservas en relación con las características específicas que son propias de la tutela contra fallos judiciales, y nos parecía que un estudio lo más exhaustivo posible de la Constitución, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y de las sentencias de la Corte Constitucional, podría arrojar algo más de luz sobre la cuestión debatida: si el Estado ecuatoriano estaba legitimado para proponer acciones extraordinarias de protección.

El presente estudio, parte de un análisis somero de las garantías constitucionales, tal como las estableció la Constitución del Ecuador de 2008, y más específicamente de las garantías jurisdiccionales de tutela de los derechos, una de las cuales es la AEP. Teniendo este marco como antecedente, examinamos la introducción de la acción extraordinaria de protección en nuestro sistema jurídico constitucional y revisamos los debates que se produjeron en la Asamblea Constituyente de Montecristi en el año 2008, sobre las ventajas y desventajas de su incorporación como instrumento de control constitucional de los fallos judiciales; exploramos la naturaleza jurídica de esta garantía jurisdiccional tanto en la doctrina, la legislación comparada como la jurisprudencia que ha ido dictando la Corte Constitucional del Ecuador desde el año 2009, en que fueron expedidas las primeras sentencias; analizamos también la forma como fue institucionalizada en la Constitución y en la ley; y, en la parte final de este trabajo profundizamos en el objeto fundamental de esta tesis: los problemas y discusiones que se han presentado y todavía se presentan alrededor de la legitimación activa de la acción extraordinaria de protección, con un énfasis en la descripción y análisis de la forma como ha ido enfrentando y resolviendo los puntos en debate la Corte Constitucional por vía de sus sentencias.

## Capítulo Primero

### **La acción extraordinaria de protección: una garantía jurisdiccional de protección de los derechos constitucionales vulnerados en los fallos judiciales.**

*“No hay peor injusticia que la que se comete  
con el pretexto de administrar justicia”*

NR.

## **1. Las garantías constitucionales en la Constitución del Ecuador de 2008.**

### **1.1 Qué son las garantías constitucionales**

Las garantías constitucionales, desde una perspectiva general, son los instrumentos puestos por el Estado de Derecho a disposición del ciudadano para tutelar o defender los derechos establecidos en la Constitución, frente a los ataques o vulneraciones de estos derechos. Estas vulneraciones pueden provenir de distintas fuentes: de cualquier funcionario público o institución del Estado, o inclusive de otros ciudadanos o instituciones privadas.

La importancia y trascendencia de las garantías constitucionales para la consolidación y existencia misma del Estado constitucional, hay que entenderla dentro del contexto de una premisa mayor: el principio de que en los Estados constitucionales contemporáneos, el más alto deber de la organización estatal es el respeto, la promoción y la defensa de la Constitución y dentro de ella, de los derechos constitucionales.<sup>2</sup> A este respecto, ha señalado acertadamente Juan Montaña Pinto:

El constitucionalismo contemporáneo no se puede comprender sin garantías de los derechos, de hecho, los mecanismos normativos, procesales y sociales que aseguran el cumplimiento de ellos, son el rasgo más distintivo del Estado constitucional e indican el claro avance que ha supuesto este modelo de Estado respecto del Estado legal —con su

---

<sup>2</sup> La Constitución del Ecuador de 2008, consagra este principio en su artículo 11.9 y también, de modo algo más general, en su artículo 3:

Art. 11.9.- (...) El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución (...)

Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:

1. Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes (...)

exacerbada preocupación por la ley incluso por sobre la justicia— y del Estado social, que a pesar de tener un amplio catálogo de derechos incluidos los sociales carecía de instrumentos que hagan posible su cumplimiento<sup>3</sup>.

Es interesante constatar, dentro de este orden, que aun cuando las distintas clases de garantías constitucionales han ido apareciendo y se han ido desarrollando en el transcurso de los últimos siglos, ya los pioneros del Estado de Derecho tenían en mente la idea de lo importante que era, para esta nueva clase de Estado basado en el principio de legalidad, el garantizar los derechos establecidos en la Constitución como un mecanismo para poner freno al autoritarismo tradicional del Estado Monárquico. Es en ese sentido que puede entenderse aquella conocida y vieja fórmula que aparece constando del artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de los revolucionarios franceses de 1789, que reza: “Una Sociedad en la que no esté establecida la garantía de los Derechos, ni determinada la separación de los Poderes, carece de Constitución”.<sup>4</sup>

En cualquier caso, y como ha señalado Claudia Storini, las garantías de los derechos no son más que diversos mecanismos de protección de los derechos cuya importancia radica en que son imprescindibles para la real eficacia jurídica de aquellos.<sup>5</sup>

## **1.2 Sobre la definición y las clases de garantías constitucionales: las garantías en el derecho constitucional ecuatoriano.**

Consideramos importante, antes de entrar en el análisis de las diversas clases de garantías constitucionales en la Constitución de 2008, dejar señalado que, de un simple análisis de nuestros dos últimos textos constitucionales de 1998 y 2008, el último texto constitucional sin duda ha diversificado y ampliado las garantías constitucionales de defensa de los derechos constitucionales. A los estudiosos del derecho no se les escapa que, desde los primeros días de la Asamblea de Montecristi, la apuesta de los asambleístas constituyentes -mayoritariamente adictos al gobierno del presidente Rafael Correa

---

<sup>3</sup> Juan Montaña Pinto, “Apuntes sobre teoría general de las garantías constitucionales”, en: *Apuntes de Derecho Procesal Constitucional*, (Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2011) 25.

<sup>4</sup> *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789*, en: <[http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/espagnol/es\\_ddhc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf)>, consulta: 25-12-2016

<sup>5</sup> Claudia Storini, Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales en la Constitución de 2008, en: *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, Derechos e Instituciones*, Santiago Andrade, Agustín Grijalva y Claudia Storini, Editores, (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional, 2009), 287.

Delgado-, fue por una Constitución claramente *garantizadora*, que contemplara una amplia gama de instrumentos e instituciones de protección de los derechos.<sup>6</sup> Ávila Santamaría considera que “la Constitución de 2008 es garantista porque tiene garantías para todos los derechos reconocidos y contra todo poder”<sup>7</sup>. Y Agustín Grijalva ha señalado por su parte que la Constitución de 2008 ha consolidado las garantías constitucionales, y que esta consolidación “está dada tanto por la ampliación del tipo de garantías, como por el desarrollo de las garantías jurisdiccionales incluidas en la Constitución de 1998”.<sup>8</sup>

Sin embargo de lo anterior, no está por demás señalar que a lo largo de la historia de nuestro derecho constitucional, el concepto de *garantías* ha sido algo confuso y más bien restringido. En efecto, si examinamos todas nuestras primeras constituciones, a partir de la de 1830 que corresponde a la época en que se fundó la república, encontramos que las garantías están utilizadas en esos textos constitucionales como sinónimos de *derechos*, y es solo en las últimas Constituciones que datan de la segunda mitad del siglo XX en adelante, que por primera vez se separan los conceptos. En ésta línea de análisis, pero refiriéndose a las últimas constituciones ecuatorianas, Agustín Grijalva ha señalado acertadamente lo siguiente:

En nuestro país se ha entendido como garantías constitucionales exclusivamente a las llamadas *garantías jurisdiccionales especiales o constitucionales*, esto es aquellas que suelen encomendarse a tribunales superiores o específicamente constitucionales y su objetivo, básicamente, es establecer mecanismos de control y reparación en aquellos casos en los que las garantías jurisdiccionales ordinarias han resultado insuficientes o en los que la vulneración de los derechos puede atribuirse a actuaciones u omisiones del legislador. (...) Más específicamente, se han concebido como garantías exclusivamente al amparo, al hábeas corpus, al hábeas data y la Defensoría del Pueblo.<sup>9</sup>

En la doctrina, se han propuesto diversas clasificaciones para las garantías constitucionales. Luigi Ferrajoli, por ejemplo, ha formulado una división entre garantías

---

<sup>6</sup> Ídem.

<sup>7</sup> Ramiro Ávila Santamaría, Las garantías normativas como mecanismo de protección de los derechos humanos, en: *Los derechos y sus garantías: ensayos críticos*, (Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012) 181.

<sup>8</sup> Agustín Grijalva, Las garantías constitucionales en Ecuador: doctrina y evolución en las constituciones de 1998 y de 2008”, en: *Constitucionalismo en Ecuador*, (Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012) 251.

<sup>9</sup> Ibídem, 247.

negativas y positivas. Las negativas, consisten en algunas prohibiciones: en primer lugar la prohibición hecha al legislador ordinario, de derogar la propia Constitución, así como la de expedir leyes reñidas con ella. El procedimiento *agravado* de reforma constitucional, que impone ciertas dificultades o “candados” al legislador a la hora de intentar modificar el texto constitucional, es para este autor, la *garantía negativa primaria*; y las normas que facultan para inaplicar o incluso anular las disposiciones del ordenamiento jurídico reñidas con la Constitución, son la *garantía negativa secundaria*. Las garantías constitucionales positivas, por su parte, consisten en las *normas positivas* – que es obligación del legislador en el Estado constitucional introducir- que incorporan tanto en la Constitución como en la ley los mecanismos efectivos para la tutela de los derechos constitucionales; y esto porque, como ha señalado el mismo Ferrajoli “todos los derechos fundamentales constitucionalmente establecidos requieren legislación de ejecución que disponga las garantías, si éstas no han sido producidas”.<sup>10</sup>

Ramiro Ávila Santamaría ha intentado otra clasificación de las garantías constitucionales, atendiendo a su función; así, se puede hablar de garantías *preventivas* o garantías *reparadoras*. Las primeras, son aquellas que intentan precaver la violación de derechos; las segundas, están diseñadas para evitar la violación de los derechos, y las segundas, operan ex –post, cuando ya ha ocurrido la violación. Entre las preventivas, encontramos a las garantías normativas, a las políticas públicas y a las medidas cautelares; a la clase de las garantías reparadoras corresponden las garantías jurisdiccionales de protección de los derechos<sup>11</sup>.

En la misma dirección de análisis, Claudia Storini ha planteado una clasificación de las garantías que las divide en garantías abstractas o genéricas y garantías jurisdiccionales. La función de las primeras, según esta autora, es la de “evitar que las normas de rango inferior a la Constitución que desarrollan los derechos fundamentales, despojen a estos del contenido y la eficacia que la Constitución les ha otorgado”, y su destinatario no es el ciudadano, sino los poderes públicos. Las segundas, son mecanismos ofrecidos al ciudadano para el restablecimiento de sus derechos constitucionales, en los casos en que ellos ya han sido violados. “En el Estado de Derecho –dice Storini- esta

---

<sup>10</sup> Luigi Ferrajoli, *Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales*, en: <file:///C:/Users/jorge%20pc/Downloads/las-garantias-constitucionales-de-los-derechos-fundamentales-0.pdf>, consulta: 25 -12 2016.

<sup>11</sup> Ramiro Ávila Santamaría, *Los derechos y sus garantías: ensayos críticos*, (Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012) 188.

reacción normalmente tiene lugar instando la actuación de los órganos judiciales y por ello los instrumentos que la posibilitan se agrupan bajo la denominación de *garantías jurisdiccionales* o procesales específicas<sup>12</sup>.

Para Pisarello y Aparicio, las garantías jurisdiccionales pueden clasificarse según los órganos encargados de imponerlas o atendiendo al tipo de medidas que los jueces pueden imponer para corregir violaciones de derechos<sup>13</sup>. Por los órganos encargados de imponerlas, estas garantías pueden encomendarse –como en efecto lo ha hecho nuestra Constitución vigente, a los jueces ordinarios de las diversas jurisdicciones (civil, penal, de familia, laboral, de tránsito, etc.) o a tribunales superiores o tribunales o cortes constitucionales. Por el tipo de medidas que pueden imponer para tutelar los derechos constitucionales, las garantías jurisdiccionales variarán según lo estipulado en cada ordenamiento jurídico. “Así, las medidas cautelares, las acciones de cumplimiento o las medidas de reparación por daños y perjuicios, son algunas de las técnicas procesales utilizadas por los jueces ordinarios para prevenir o corregir vulneraciones de derechos producidas en sede administrativa o en las relaciones entre particulares.”<sup>14</sup>

Juan Montaña Pinto, finalmente, clasifica a las garantías constitucionales establecidas en la Constitución de Montecristi en 3 categorías: normativas, institucionales y jurisdiccionales. Seguiremos en lo fundamental a este autor en el acápite siguiente, donde caracterizamos y especificamos las garantías constitucionales presentes en nuestra Norma Suprema.

### **1.3 Garantías constitucionales normativas, institucionales y jurisdiccionales en la Constitución de 2008.**<sup>15</sup>

#### **1.3.1 Las garantías normativas**

Montaña Pinto denomina garantías normativas a “aquellos principios y reglas encaminadas a conseguir que los derechos constitucionales estén efectivamente asegurados como las normas que son, se limiten al mínimo sus restricciones, y se asegure

---

<sup>12</sup> Claudia Storini, *Las garantías...* 289.

<sup>13</sup> Gerardo Pisarello y Marco Aparicio, *Los derechos humanos y sus garantías: nociones básicas*, en: <[http://www.sitioswwwweb.com/miguel/Aparicio\\_y\\_Pisarello\\_DD\\_HH\\_y\\_Garantias.pdf](http://www.sitioswwwweb.com/miguel/Aparicio_y_Pisarello_DD_HH_y_Garantias.pdf) /> consulta: 22 – 12- 2016, 154.

<sup>14</sup> Ídem.

<sup>15</sup> Juan Montaña Pinto, *Apuntes sobre teoría general...* 35.

su adecuado resarcimiento cuando se han producido daños como consecuencia de su vulneración por parte de los poderes públicos o sus agentes”.

Entre las garantías de este tipo que están incorporadas en la Constitución de 2008 tenemos el principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 424, principio de rigidez constitucional, que se expresa a través de los mecanismos agravados de enmienda o reforma constitucional (Arts. 441 a 444), el principio de respeto de los derechos constitucionales como el más alto deber del Estado (Art. 11.9), el principio de prohibición de restricción del contenido de los derechos (Art. 11.4), el principio de obligación del Estado de reparar violaciones de derechos constitucionales (Art. 11.9). Para Claudia Storini, son también garantías normativas: el principio de aplicación directa de la Constitución por el cual ésta no solo que es “norma directa”, sino “norma aplicable” y fuente directa de derecho<sup>16</sup>, la reserva de ley orgánica para regulación de los derechos constitucionales (Art. 133), la obligación de los jueces ordinarios de realizar una interpretación de las normas infraconstitucionales favorable a los derechos constitucionales (Art. 11.5) y la obligación de la Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa de adecuar las leyes y demás normas jurídicas a los derechos establecidos en la Constitución (Art. 84)<sup>17</sup>.

Caracterizando a las garantías normativas, Agustín Grijalva ha dicho: “Las diferencias entre una noción amplia de garantía y otra restringida no son inocuas ni puramente conceptuales. Así, por ejemplo, principios tan importantes como los de rigidez constitucional, reserva de ley, división de poderes, contenido esencial o legalidad han sido considerados constitutivos de las llamadas *garantías políticas o normativas*, esto es garantías primarias encomendadas a órganos de tipo legislativo y ejecutivo”<sup>18</sup>.

### 1.3.2 Las garantías institucionales

Montaña Pinto las denomina también *extrajudiciales*, y las define como los “mecanismos de protección que la Constitución otorga, no ya a los derechos constitucionales de las personas, sino a determinadas organizaciones o instituciones valiosas desde el punto de vista del constituyente, a las que asegura un núcleo o reducto indisponible para el legislador”<sup>19</sup>. La Constitución de Montecristi incluye, como garantías

---

<sup>16</sup> Claudia Storini, *Las garantías...* 297.

<sup>17</sup> *Ibíd.*, 288.

<sup>18</sup> Agustín Grijalva, *Las garantías constitucionales...* 249.

<sup>19</sup> Juan Montaña Pinto, *Apuntes sobre teoría general...* 29.

constitucionales institucionales el principio de separación de poderes, el carácter laico del Estado ecuatoriano (Art. 1), el principio de legalidad, la existencia de un órgano independiente y autónomo, y la existencia de dos órganos cuya misión está ligada a la defensa de los derechos establecidos en la Constitución: la Defensoría del Pueblo y la Corte Constitucional, encargada propiamente de supervigilar el principio de supremacía constitucional por vía de los distintos mecanismos de control constitucional.<sup>20</sup>

### 1.3.3 Las garantías jurisdiccionales

Dice Montaña Pinto que en los Estados constitucionales “la forma de garantizar derechos más conocida es aquella que se ejerce ante la jurisdicción, comúnmente conocida como garantías jurisdiccionales de los derechos. Estas no son otra cosa que la posibilidad de ejercer el derecho de acción para lograr la tutela efectiva de los derechos. Y en cuanto tales, las garantías jurisdiccionales son un conjunto de instrumentos procesales que —dentro del sistema jurídico estatal— cumplen la función de la tutela directa de los derechos constitucionales”<sup>21</sup>. Esa tutela, se da primero por vía de la declaratoria de violación [del derecho] y en segundo lugar por la reparación integral de esa violación<sup>22</sup>. Es ya casi un lugar común en la doctrina, señalar que sin garantías —y sobre todo sin garantías jurisdiccionales— prácticamente no existen derechos constitucionales, pues por bien que se vean escritos en el papel de las constituciones, les faltan los mecanismos para hacer posible su exigibilidad.; y esto porque en el lenguaje jurídico, un derecho es justiciable, o se considera un derecho subjetivo, precisamente cuando su titular o sus titulares los pueden invocar ante un tribunal para que se adopten medidas de control, de reparación o de sanción que tutelen su ejercicio<sup>23</sup>.

Se trata de una clase de garantías que deben estar en manos de jueces o tribunales con capacidad de sanción y suelen denominarse *ordinarias*, cuando están en manos de la jurisdicción ordinaria y *constitucionales*, cuando son jueces constitucionales quienes tienen a cargo su trámite y resolución,<sup>24</sup> aunque no hay que dejar de tener en cuenta, como bien lo ha señalado Pisarello, que existen también algunos mecanismos de garantía de

---

<sup>20</sup> Ibídem, 29-32.

<sup>21</sup> Ibídem, 34,35.

<sup>22</sup> Francisco José Bustamante, La acción extraordinaria de protección, en: *Manual de Justicia Constitucional Ecuatoriana*, Jhoel Escudero Solís y Jorge Benavides Coordinadores (Quito: Corte Constitucional del Ecuador, 2013) 139.

<sup>23</sup> Gerardo Pisarello y Marco Aparicio, *Los derechos humanos y sus garantías...* 154.

<sup>24</sup> Agustín Grijalva, *Las garantías constitucionales...* 246.



derechos constitucionales que funcionan a nivel legislativo y administrativo, como el juicio político o las actividades de supervisión e inspección en los órdenes tributario, educativo o sanitario, por ejemplo<sup>25</sup>.

Pisarello opinar que en la moderna concepción del Estado constitucional, las garantías jurisdiccionales vendrían a constituir una suerte de *garantías secundarias* que deben entrar en acción solamente cuando han fallado las *garantías primarias*, que consisten en obligaciones (de prestación) o prohibiciones (de lesión) a los que los poderes públicos o los particulares están jurídicamente obligados a efectos de proteger los derechos constitucionales<sup>26</sup>. Esta protección jurisdiccional, rebasa inclusive las fronteras de los propios Estados y funciona a nivel *supraestatal*, tanto en ámbitos regionales como internacionales. La Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos son ejemplos, para Latinoamérica, de jurisdicciones de protección de derechos a nivel regional; la Corte Penal Internacional o el Tribunal Internacional de Justicia de La Haya, lo son a nivel internacional.

Si pensamos que en el Estado Constitucional de Derechos y Justicia, -que es la clase de Estado adoptado por el Ecuador en su última Constitución- el más alto propósito de la organización estatal es el respetar y hacer respetar los derechos constitucionales, hay que decir que las garantías jurisdiccionales coadyuvan también para que el Estado pueda cumplir con ese propósito tan delicado y fundamental.

Vale decir, a modo de corolario en esta parte, que la Constitución de 2008 ha agregado algunas nuevas garantías de este tipo a las que existían e incluye en su catálogo a las siguientes garantías jurisdiccionales de tutela de derechos constitucionales: la acción de protección (Art. 88), la acción de hábeas corpus (Arts. 89 y 90), la acción de acceso a la información pública (Art. 91), el hábeas data (Art. 92), la acción por incumplimiento (Art. 93), la acción extraordinaria de protección (Arts. 94 y 437).

#### **1.4 La institucionalización de la AEP en nuestro sistema jurídico constitucional**

Difícil y dilatado ha sido el camino que ha tenido que recorrer la AEP (denominada *amparo contra sentencias* o *amparo contra fallos judiciales* en otras legislaciones), antes de su reconocimiento e incorporación, primero en la Constitución del Ecuador y luego en

---

<sup>25</sup> Gerardo Pisarello, *Los derechos sociales y sus garantías...* 45

<sup>26</sup> *Ibídem*, 248.

la ley. En efecto, solo logró ver la luz en el Ecuador con la Constitución de 2008, ya que ni siquiera estaba mencionado en ningún texto constitucional anterior, e incluso estuvo expresamente prohibido por alguno de ellos<sup>27</sup>. En Latinoamérica, todavía hay sistemas jurídicos constitucionales como el argentino, el uruguayo y el paraguayo, que excluyen el amparo contra fallos judiciales<sup>28</sup>. Hay otros que lo admiten parcialmente, como el venezolano, pero negando la posibilidad de impugnar los fallos de la Corte Suprema de Justicia, el más alto tribunal en materia de legalidad.<sup>29</sup>

Desde luego, demás está decir que el amparo contra sentencias pese a ser una institución de novísimo cuño en nuestro sistema de garantías constitucionales, no es nuevo en la legislación comparada. En efecto, buena parte del espíritu y de las disposiciones normativas que instituyeron la AEP tanto en la Constitución del Ecuador de 2008 como en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional de 2009 (en adelante LOGJCC), están innegablemente inspirados en las legislaciones española y peruana<sup>30</sup> sobre la materia, y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia.

### **1.5 Necesidad del control constitucional de los fallos judiciales: los debates constituyentes de Montecristi de 2008 y las posiciones a favor y en contra de la acción extraordinaria de protección.**

La introducción en el sistema jurídico ecuatoriano de la AEP debe entenderse en el marco de los debates constituyentes que precedieron a la expedición de la Constitución

---

<sup>27</sup> El inciso segundo del artículo 95 de la Constitución de 1998, excluía expresamente el amparo contra sentencias cuando proclamaba: “No serán susceptibles de acción de amparo las decisiones judiciales adoptadas en un proceso”.

<sup>28</sup> El artículo primero de la Ley 16.011 del Uruguay (Ley de la Acción de Amparo), señala expresamente: “(...) La acción de amparo no procederá en ningún caso: (...) contra los actos jurisdiccionales, cualquiera sea su naturaleza y el órgano del que emanen. Por lo que refiere a los actos emanados de los órganos del Poder Judicial, se entiende por actos jurisdiccionales, además de las sentencias, todos los actos dictados por los Jueces en el curso de los procesos contenciosos” (...) Por su parte, el artículo 2 de la Ley 16.986 de la República Argentina, al tratar la improcedencia de la acción de amparo, señala también que ésta no procede cuando “el acto impugnado emanara de un órgano del Poder Judicial”. Iguales causales de inadmisibilidad del amparo encontramos en la legislación paraguaya (Art. 2 de la Ley 340/71).

<sup>29</sup> Vid. Ley Orgánica de Amparo sobre derechos y garantías constitucionales de Venezuela, artículo 6.6

<sup>30</sup> Vid. Constitución Española de 1978 (artículo 53.2) y Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Español de 1979 (artículo 44 y siguientes). Igualmente la Constitución Peruana de 1993 (artículo 200.2) y su Código Procesal Constitucional de 2004 (artículos. 4, 5, 7, 15 y 37 al 60). Un panorama comparativo de lo que disponen diversas legislaciones iberoamericanas en materia de amparo contra fallos judiciales, puede revisarse en el ANEXO 1.

de 2008, uno de cuyos objetivos principales fue concretar jurídica e institucionalmente la nueva forma de estado diseñado en Montecristi: el denominado Estado constitucional de derechos y justicia. Para poder cumplir con ese objetivo y dentro de la perspectiva “garantista” que permeó el nuevo texto constitucional, la nueva Constitución amplió considerablemente el espectro de las garantías jurisdiccionales de protección de derechos e introdujo garantías que no existían en nuestras anteriores constituciones ni en nuestro sistema legal<sup>31</sup>, verbigracia, la AEP.

El amparo contra fallos judiciales, si bien es nuevo en nuestro sistema jurídico y constitucional, es una institución que – como hemos dejado dicho- cuenta ya con antecedentes en otros países, ya sea como función de órganos especializados de administración de justicia constitucional o como potestad de otros órganos de administración de justicia. En Argentina y Estados Unidos, por ejemplo, el control constitucional de fallos judiciales es misión de la corte suprema de justicia. Existe amparo contra fallos judiciales también en las legislaciones de España, Perú, Colombia y Bolivia<sup>32</sup>, y deben ser considerados antecedentes de la introducción de la institución en el Ecuador.

El amparo contra sentencias, apareció por primera vez en el proyecto de nueva Constitución preparado, a pedido del presidente de la República Rafael Correa Delgado, por la Comisión de Juristas del Consejo Nacional de Educación Superior CONESUP<sup>33</sup>, conformada por decreto presidencial publicado en el Registro Oficial el 5 de marzo de 2007. Efectivamente, en el artículo 114 de dicho proyecto, se lee:

Art. 114.

1. Cuando exista violación de las garantías del debido proceso, la parte afectada podrá interponer para ante la Corte Constitucional, el recurso extraordinario de amparo en contra de sentencias firmes dictadas por cualquier juez, corte o tribunal de la justicia ordinaria respecto de los cuales no quepa ningún recurso judicial.
2. Este recurso extraordinario de amparo es improcedente cuando el agraviado dejó consentir la resolución que dice afectarlo.

---

<sup>31</sup> Francisco José Bustamante, “La acción extraordinaria de protección”, en Jorge Benavides y Jhoel Escudero coordinad., *“Manual de Justicia Constitucional”* (Quito: Corte Constitucional del Ecuador y Centro de Difusión de Estudios Constitucionales, 2013) 139.

<sup>32</sup> Carmen Estrella, La acción extraordinaria de protección, (tesis de maestría Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2010) 29,30.

<sup>33</sup> Ana Abril Olivo, *La acción extraordinaria de protección en la Constitución del Ecuador del 2008* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2015) 81.

3. Si el recurso extraordinario de amparo fue presentada (sic) para obstaculizar la justicia o retardar la sustanciación de la causa, el juez constitucional deberá rechazar el recurso y, si es del caso, sancionar al infractor de conformidad con la ley.

En enero de 2008, el entonces Tribunal Constitucional, presentó a consideración de la Asamblea Constituyente reunida en Montecristi, un *Proyecto de Administración de Sistema de Justicia Constitucional*, que comprendía, entre las competencias de la Corte Constitucional, la siguiente: “Conocer y resolver las acciones de amparo en contra de sentencias, autos u otras decisiones judiciales definitivas pronunciadas por la justicia ordinaria, cuando éstas violen el debido proceso u otros derechos fundamentales. La Ley regulará el respectivo procedimiento”. En ese documento, el Tribunal Constitucional argumentaba sobre la necesidad de contar con atribuciones jurisdiccionales para dictar sentencias que constituyan jurisprudencia vinculante a fin de fortalecer el Estado Social y Democrático de Derecho y la vigencia de la Constitución y los Tratados Internacionales<sup>34</sup>.”.

Ya en la Asamblea Constituyente, correspondió conocer y discutir el tema del “recurso extraordinario de amparo” a la mesa número 8 de Justicia y Lucha contra la Corrupción. En primer debate, la AEP fue discutida en esta mesa en la sesión del 4 de julio de 2008. Del acta de esta reunión, recogemos algunos puntos interesantes relacionados con la discusión sobre esta institución constitucional:

- Esta figura es una innovación en el Ecuador, no obstante, se encuentra en todos los países del área andina y en otros países latinoamericanos y europeos...
- [...] en el Ecuador no se contaba con un recurso que garantice el derecho a la protección judicial [...] vulnerándose así el art. 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos...
- [...] en un Estado constitucional de derecho, todas las autoridades públicas deben estar sometidas a la Constitución, lo que incluye a los jueces. Pese a que ellos se encontraban sometidos al ordenamiento jurídico no existía ningún recurso para la ciudadanía contra sus actos en caso de que estos vulneren derechos fundamentales.

---

<sup>34</sup> Tribunal Constitucional del Ecuador, “Proyecto Sistema de Administración de Justicia Constitucional” en: <[http://constituyente.asambleanacional.gob.ec/documentos/proyecto\\_corte\\_constitucional.pdf](http://constituyente.asambleanacional.gob.ec/documentos/proyecto_corte_constitucional.pdf)>, Consulta: 11-01-2016. Nótese que, en el proyecto del CONESUP, se contempla una acción solamente en contra de violaciones a las “garantías del debido proceso”; en tanto que en el proyecto de la Corte Constitucional se amplía el espectro garantista de esta institución jurídica constitucional hacia violaciones de “otros derechos constitucionales”, que es la idea que primó finalmente en la Asamblea Constituyente y fue recogida en el artículo 94 de la Constitución de 2008.

Por los días en que se reunió la última Asamblea Constituyente en Montecristi, diversas voces se levantaron (y lo siguen haciendo todavía en el presente) a favor y en contra de la existencia de esta nueva institución jurídica<sup>35</sup>.

El argumento principal de sus detractores fue que instituir la AEP iba a significar, en los hechos, crear una suerte de “cuarta instancia” para los procesos judiciales, lo que redundaría en volver todavía más lenta, dilatada e ineficaz la administración de justicia en el Ecuador, y terminaría además por aniquilar la seguridad jurídica al golpear severamente a la institución de la cosa juzgada. Se dijo también que “la revisión de las decisiones judiciales por parte de la justicia constitucional crea una instancia adicional y elimina la predictibilidad que debe tener el derecho en un Estado de derecho, introduciendo por la puerta de atrás el subjetivismo y la arbitrariedad en las decisiones judiciales”; que se violaba el principio de la unidad jurisdiccional al darle a un ente ajeno a la Función Judicial (la Corte Constitucional) poder jurisdiccional y capacidad para “enmendar la plana de los jueces”; que era muy inconveniente “crear dos cabezas” en la administración de justicia ecuatoriana: la Corte Nacional y la Corte Constitucional, así como que la nueva institución iba a propiciar en alto grado la discrecionalidad de los jueces (constitucionales).

El debate sobre la conveniencia o inconveniencia del amparo constitucional contra resoluciones judiciales no es –por otra parte– nuevo en la historia del derecho constitucional latinoamericano. Es célebre la discusión que mantuvieron hace más de una década los constitucionalistas colombianos desde que la Corte Constitucional de ese país aceptó, por vez primera, que dicha acción podía proceder contra decisiones de las altas cortes, más conocida como el famoso “choque de trenes”.<sup>36</sup> Como parte de esa discusión, también en Colombia se esgrimieron argumentos en contra que apelaban a la vulneración de los principios de la cosa juzgada y la seguridad jurídica, y a la desnaturalización de la acción de tutela (amparo).

---

<sup>35</sup> Véase a este respecto el interesante trabajo de Ciro Morán Maridueña: “La Acción Extraordinaria de Protección”, en: <[http://www.alfonsozambrano.com/corte\\_constitucional\\_ec/doctrina/100411/dpc-accion\\_extraordinaria.pdf](http://www.alfonsozambrano.com/corte_constitucional_ec/doctrina/100411/dpc-accion_extraordinaria.pdf)>, Consulta: 07-05-2015; también el trabajo de Carmen Estrella: “La acción extraordinaria de protección” (tesis de maestría Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2010)

<sup>36</sup> Un resumen muy ilustrativo sobre el debate llevado a cabo en Colombia acerca de la procedencia de la acción de tutela contra sentencias judiciales puede revisarse en: Catalina Botero, “Acción de tutela contra providencias judiciales en el ordenamiento jurídico colombiano”, en: <<https://www.icesi.edu.co/precedente/ediciones/2002/1CatalinaBotero.pdf>>, Consulta: 15-12- 2015.

A contramarcha de esta posición, los defensores de esta clase especial de amparo impulsaron el argumento sobre la necesidad de que el ciudadano tenga una herramienta de tutela contra violaciones de derechos constitucionales en los fallos judiciales, para poder enfrentar –en lo principal- las violaciones al debido proceso, así como la deplorable calidad de muchas de las resoluciones de nuestros jueces, que eran abiertamente violatorias de la Constitución.

Otro argumento a favor del amparo contra fallos judiciales fue la necesidad de poner a tono al ordenamiento constitucional y jurídico ecuatoriano con los estándares internacionales en materia de derechos humanos. En efecto, al interior de la Asamblea Constituyente de Montecristi, cuando se abordó el tratamiento de la AEP, se argumentó en su favor que en nuestro país, al no haberse instituido un recurso que ampare contra las violaciones de derechos constitucionales en los procesos judiciales, se estaba violando la Convención Interamericana de Derechos Humanos, que en su artículo 25 había instituido claramente: “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la amparen contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”.<sup>37</sup>

Otros argumentos importantes en favor de la nueva institución formulados por los asambleístas constituyentes fueron:

- La necesidad de enfrentar algunos problemas que arrastra la justicia ecuatoriana como por ejemplo su politización y la ausencia de mecanismos que garanticen la justiciabilidad de los derechos humanos.
- La pérdida de credibilidad del ciudadano en la justicia y el imperativo de garantizar la justicia material en las decisiones judiciales.
- La telaraña de leyes que propician el sacrificio de la justicia por formalidades.
- La ausencia de independencia interna y externa de la Función Judicial.
- La posibilidad de contribuir a reforzar la argumentación racional y la motivación adecuada de los fallos jurisdiccionales.
- La necesidad de unificación de la interpretación en materia de derechos constitucionales.

---

<sup>37</sup> Asamblea Constituyente de Montecristi, Acta Nro. 76, Mesa 8.

- Alcanzar una real aplicación del principio de supremacía constitucional.<sup>38</sup>

Es nuestra posición que la AEP puede ser una herramienta valiosa para combatir la arbitrariedad y la deficiente calidad de muchos de nuestros fallos judiciales y que este propósito justifica su existencia dentro del sistema de garantías jurisdiccionales de protección de los derechos diseñado por nuestra Constitución. Compartimos también el criterio de que los jueces, no pueden ser funcionarios con un status especial. En mucha de la literatura constitucional y alguna normativa expedida con posterioridad a la Constituyente de 2008<sup>39</sup>, se ha insistido en algo que ya es un lugar común entre los abogados del país: los jueces, en uso de su nuevo rol, son “en primer lugar” los *garantes de los derechos constitucionales de las partes*. Es inadmisibles entonces que los primeros garantes de la Constitución, estén *más allá* de la Constitución o *por sobre ella*, y sus actos no puedan ser sometidos a control de constitucionalidad. En resumidas cuentas, es cierto que los jueces también pueden violar algunos derechos constitucionales de los ciudadanos (y del Estado) cuando ejercen sus actividades jurisdiccionales y cumplen con sus actividades principales: tramitar los procesos y dictar sus fallos.

Así lo ha reconocido también tempranamente la Corte Constitucional del Ecuador, que en una de sus primeras sentencias de AEP<sup>40</sup>, señaló:

[...] el artículo 11 de la Constitución determina que todas las autoridades deben, en sus actuaciones, respetar las normas constitucionales, de manera especial, aquellas que consagran los derechos constitucionales de las personas; más aún cuando la Norma Suprema contempla garantías y sanciones para defender estos derechos. En este marco, no cabe que autoridades judiciales ni juez alguno, violen derechos constitucionales en sus fallos y que no se los pueda impugnar; pues, lo contrario sería considerar que los jueces son entes supremos y no sujetos a la Constitución, y en un estado constitucional de derechos, todos los ciudadanos, todas las autoridades públicas, incluidas las judiciales, tienen poderes limitados, no ilimitados; el control que tienen las autoridades, el límite que tienen aquellas, es la Constitución de la República [...].

Y en otra sentencia, del año 2012<sup>41</sup>, refiriéndose al mismo punto en cuestión, al analizar la naturaleza jurídica de la AEP, la Corte ha dicho que:

---

<sup>38</sup> Ana Abril Olivo, *La acción extraordinaria...* 85,86.

<sup>39</sup> Véase por ejemplo el Código Orgánico de la Función Judicial o la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

<sup>40</sup> Sentencia 011-09-SEP-CC, Caso Nro. 038-2008-EP, 15-16, expedida el 27 de julio de 2009.

<sup>41</sup> Sentencia 152-12-SEP-CC, caso 0052-09-EP, 8.

[...] la competencia asumida por los jueces [en cualquier proceso judicial] está subordinada a los mandatos del Ordenamiento Supremo. Lo contrario sería que no existiera una acción o recurso al cual recurrir para impugnar las acciones u omisiones de los operadores judiciales que violan derechos fundamentales, resultando que aquellos funcionarios supremos no se encuentran vinculados o bajo el control de la Constitución [...]

La Corte, en esta misma sentencia, considera que la introducción de la AEP constituye un “avance en esta materia”, pues es conforme con la aplicación del principio de la supremacía constitucional e implica aceptar, definitivamente, que “todos los poderes del Estado, incluso el Poder Judicial, se encuentran vinculados a la Constitución y a los derechos humanos”.

## **2. Naturaleza jurídica de la AEP.**

En las páginas precedentes, hemos intentado contextualizar el surgimiento de la AEP en nuestro sistema jurídico constitucional. En las páginas que siguen, abordaremos brevemente lo que en nuestro criterio son las características principales que, tanto el constituyente como el legislador ecuatoriano, decidieron dar a esta novísima garantía jurisdiccional al introducirla tanto en la Constitución de 2008 como en la LOGJCC. También revisaremos alguna jurisprudencia de la Corte Constitucional, máximo intérprete de la Constitución y órgano encargado de tramitar e ir fijando –en esa jurisprudencia- la naturaleza y el alcance de la AEP.

### **2.1 ¿Qué ha dicho la Corte Constitucional sobre la naturaleza jurídica de la AEP?**

La introducción de la AEP en nuestro sistema jurídico constitucional desde la Constitución de Montecristi, está ligada, sin duda con el principio de supremacía constitucional que está reconocido a su vez en el artículo 424 de la misma Constitución. Así lo ha reconocido la propia Corte Constitucional cuando ha dicho:

[...] no cabe debate en cuanto a que el fundamento de la incorporación de esta acción al ordenamiento jurídico del país viene dado por lo dispuesto en el artículo 424 de la Constitución, esto es, el principio de la supremacía de la norma constitucional, cuyo contenido establece que no existe precepto, de la naturaleza que sea, por encima de este mandato, incluidas las sentencias. Es en razón de este imperio que el legislador impuso que todo acto de autoridad pública, incluidos los que ejercen jurisdicción en la Función Judicial, estén bajo el control de un



órgano supremo en materia constitucional, para que sea éste el que determine si los actos guardan conformidad o no con las disposiciones que consagran derechos y garantías constitucionales; de todo lo cual deviene que el alcance de la acción no es otro que dar protección a los ciudadanos contra eventuales actos violatorios de dichos bienes jurídicos, como también declarar su violación, de haberla, y disponer su reparación integral.<sup>42</sup>

Desde los primeros fallos, cuando actuaba todavía como “Corte Constitucional para el período de transición” y se presentaron para su conocimiento y resolución las primeras AEP, fue especial preocupación de la Corte el ir delimitando el alcance y la naturaleza de la novísima garantía jurisdiccional.

Lo primero que hay que decir sobre este punto es que la Corte, en la gran mayoría de sus sentencias sobre la AEP, dedica siempre algunos párrafos (que se repiten y repiten literalmente en distintos fallos) a delinear la naturaleza jurídica de la AEP. En ellos, como si se tratase de *frases de rigor* la Corte acostumbra señalar algunas de las características que tiene esta garantía jurisdiccional en nuestro sistema jurídico y constitucional. Entre las más recurrentes, podemos citar las siguientes:

- a) Que la AEP procede, exclusivamente, contra sentencias o autos definitivos en los que, por acción y omisión, se haya violado el debido proceso y otros derechos constitucionales reconocidos en la Carta Magna<sup>43</sup>.
- b) Que la AEP no debe ser entendida como una nueva instancia, ni significa una intromisión de la Corte Constitucional en el ámbito de la justicia ordinaria; la Corte, vía AEP, realiza solamente el control de constitucionalidad de las actuaciones de los jueces, en ejercicio del principio de Supremacía Constitucional.<sup>44</sup>
- c) Que el objeto de la AEP es garantizar a las personas la protección de sus derechos y garantías constitucionales que sean violados en las decisiones judiciales.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Ecuador. Corte Constitucional. Sentencia 055-10-SEP-CC.

<sup>43</sup> Cfr. sentencias de AEP números 037-13-SEP-CC /067-13-SEP-CC /087-13-SEP-CC / 021-14-SEP-CC /033-14-SEP-CC /076-14-SEP-CC /001-15-SEP-CC / 052-15-SEP-CC /061-15-SEP-CC /151-15-SEP-CC (166-15-SEP-CC / 169-15-SEP-CC / 199-15-SEP-CC /217-15-SEP-CC /222-15-SEP-CC /240-15-SEP-CC / 276-15-SEP-CC /284-15-SEP-CC /287-15-SEP-CC.

<sup>44</sup> Cfr. Sentencias de AEP números 027-09-SEP-CC / 050-13-SEP-CC / 033-11-SEP-CC / 059-14-SEP-CC /023-15-SEP-CC / 184-15-SEP-CC /222-15-SEP-CC / 276-15-SEP-CC.

<sup>45</sup> Cfr. Sentencias de AEP números 019-13-SEP-CC / 021-13-SEP-CC / 061-13-SEP-CC /067-13-SEP-CC /023-15-SEP-CC / 199-15-SEP-CC.

Una de las primeras cosas interesantes que dijo la Corte respecto de la naturaleza jurídica de la AEP<sup>46</sup>, fue que esta garantía jurisdiccional podía ser considerada un verdadero *derecho constitucional* al servicio de los ciudadanos que vieran violentados sus derechos constitucionales por parte de las autoridades judiciales<sup>47</sup>. La Dra. Pacari, en este fallo, realiza algunos señalamientos que vale la pena resaltar, como que el apareamiento de la Corte Constitucional es la consecuencia lógica del desarrollo del control de constitucionalidad en el Ecuador, control que debe ser fortalecido institucionalizando a la Corte Constitucional como “una magistratura especializada capaz de poner límites a los poderes fácticos locales o externos como fórmula primigenia para garantizar los derechos constitucionales de las personas, los colectivos y los del entorno ambiental”. En los primeros tiempos de la Constitución de 2008, parece ser que la Corte tenía claro que su misión fundamental, al resolver las acciones para las que está facultada por la Constitución, era la defensa de los derechos de *los ciudadanos* y, cosa muy necesaria en el escenario jurídico y político nacional, *poner límites a los poderes fácticos locales o externos* tan dados en nuestro medio a hacer primar sus intereses económicos y a avasallar los derechos constitucionales de los ciudadanos. Con posterioridad –como veremos más adelante- extendió su paraguas protector hacia otra clase de personas: las personas jurídicas de derecho público.

En otro de sus fallos del año 2009, la Corte dijo que la implementación de la AEP, tiene que ver con el ideal de justicia que alentó a la última Asamblea Constituyente reunida en la ciudad de Montecristi, que redefinió al Estado ecuatoriano como un Estado Constitucional, de Derechos y *Justicia*, y que la Constitución contenía, entre sus principios, el de la responsabilidad del Estado por los casos de *error judicial*:

Para esta Corte, la acción extraordinaria de protección en el Ecuador es una garantía constitucional que se sustenta en la necesidad de abrir cauces que permitan materializar el ideal de justicia acogido por el constituyente de Montecristi, cuando plasmó en la

---

<sup>46</sup> Sentencia 11-09-SEP-CC – voto salvado de la Dra. Nina Pacari Vega.

<sup>47</sup> Dijo la Corte Constitucional en la sentencia aludida. [...] “La Constitución de la República del Ecuador, adoptada a partir del 20 de octubre del 2008, consagra para aquellas controversias sobre violación de derechos constitucionales por parte de las autoridades judiciales, el principio de la doble instancia judicial, a lo que se agrega esta acción de la eventual revisión de fallos (sentencias o autos definitivos) vía protección constitucional extraordinaria por parte de la Corte Constitucional. Vale decir que la acción extraordinaria de protección se configura como un verdadero derecho constitucional para reclamar y/o exigir una conducta de obediencia y acatamiento estricto a los derechos constitucionales de los ciudadanos, de parte de las autoridades judiciales.” [...] Este punto de vista de la Dra. Nina Pacari, fue confirmado, en todas sus letras, en una sentencia posterior de la Corte, la 019-09-SEP-CC.

Constitución del 2008 que el Ecuador es un Estado Constitucional de Derechos y Justicia (artículo 1); que los derechos son plenamente justiciables, sin que pueda alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento (artículo 11 numo 3); que el Estado es responsable de error judicial, violación a la tutela judicial efectiva y violación de los principios y reglas del debido proceso (artículo 11 numo 9); que el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia, sin que se pueda sacrificar la justicia por la sola omisión de formalidades (artículo 169)<sup>48</sup>.

Entrando al debate sobre el peligro de empezar a considerar a la AEP como una “cuarta instancia”, en un fallo del año 2013, la Corte se pronunció reconociendo el carácter subsidiario de esta garantía jurisdiccional:

Esta garantía, por su naturaleza, está provista del carácter de subsidiariedad, lo cual es determinante para no ser concebida como una ulterior instancia; esto faculta a la Corte Constitucional a pronunciarse privativamente en los casos en que se deban restablecer los derechos vulnerados en el trámite ordinario de la tutela judicial. Por medio de la acción extraordinaria de protección, el juez constitucional tiene la facultad de analizar sustancialmente la cuestión controvertida, y de ser el caso, está obligado a declarar la violación de uno o varios derechos constitucionales, ordenando inmediatamente su reparación integral.<sup>49</sup>

## **2.2 Cómo está concebida y problemas que presenta la forma como están redactadas las normas constitucionales y legales que consagran la AEP.**

### **2.2.1 El fin fundamental de la AEP es la protección contra las acciones u omisiones de los jueces, en cualquier momento del proceso.**

Digamos de entrada sobre este punto que el objetivo principal para el que fue creada la AEP es la defensa contra las violaciones de derechos constitucionales producidas por las acciones u omisiones de los jueces; acciones u omisiones que pueden producirse *en cualquier momento del ejercicio de su jurisdicción*, y no solamente al momento de ejercerla para dictar sus fallos, como lo sugiere la redacción de los artículos 94 y 437 de

---

<sup>48</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 020-09-SEP-CC, CASO Nro. 0038-09-EP, expedida el 13 de agosto de 2009.

<sup>49</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia 034-13- SEP-CC, CASO Nro. 2052-11-EP, expedida el 17 de julio de 2013. Este es uno de los criterios recurrentes en las sentencias dictadas por la Corte en casos de AEP.

la Constitución del Ecuador y el artículo 58 de la LOGJCC –cuya inadecuación plantearémos en breve- y alguna jurisprudencia de la propia Corte Constitucional<sup>50</sup>.

La primera finalidad de la AEP es entregar al ciudadano una herramienta de protección que lo ampare contra las actuaciones inconstitucionales de los jueces, pero no de cualquier actuación de los jueces, sino de aquellas que constituyen la esencia misma de su labor: las resoluciones jurisdiccionales. Estas actuaciones tienen una forma legalmente establecida de expresión: las providencias judiciales. Los jueces, por acción u omisión, se expresan o callan a través de los decretos, autos o sentencias<sup>51</sup> con los que dan trámite y finalmente resolución a los procesos judiciales<sup>52</sup>.

Esto significa que un juez puede violar derechos constitucionales *a lo largo de todo el proceso judicial*, y no solamente *en el momento de dictar una sentencia, auto definitivo o resolución con fuerza de sentencia*, como sugieren los artículos constitucionales y legales que consagran a la AEP: en concreto, los artículos 94 de la Constitución y el artículo 58 de la LOGJCC. Sin embargo, si se hace una lectura cuidadosa de la parte final del artículo 437 de la Constitución, salta a la vista que, refiriéndose a uno de los requisitos de admisión de la AEP por parte de la Corte Constitucional, la norma habla de que el

---

<sup>50</sup> Para el mejor entendimiento de esta parte, conviene tener muy en cuenta que el artículo 58 de la LOGJCC señala que el objeto de esta garantía jurisdiccional es “la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución”. Esta disposición normativa legal, ha desarrollado la disposición del artículo 94 de la Constitución que consagró a la AEP en los siguientes términos: “La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia de la persona titular del derecho constitucional vulnerado”.

Y esta disposición constitucional es a su vez concordante con la del artículo 437 de la misma Constitución que – de manera redundante- reitera (pero también amplía) el contenido de la norma anterior cuando señala: “Los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia. Para la admisión de este recurso la Corte constatará el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Que se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriados.
2. Que el recurrente demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución”.

<sup>51</sup> Utilizamos, por ser de nuestra preferencia, la clasificación tradicional de las providencias judiciales establecida en el, hoy derogado, Código de Procedimiento Civil. A la hora de escribir estas líneas, ha entrado ya en vigencia el Código Orgánico General de Procesos, que reemplaza esa clasificación por otra en la que los autos se convierten en autos interlocutorios y los decretos en autos de sustanciación.

<sup>52</sup> Sobre el origen del control de constitucionalidad de la AEP, la Corte Constitucional se ha pronunciado en los siguientes términos: “El control de constitucionalidad al que somete la AEP a las actuaciones de los jueces, tiene un doble origen: el carácter normativo de la Carta Magna y el principio de supremacía constitucional, según el cual, toda autoridad se halla sujeta al control de constitucionalidad, mediante las diversas acciones de jurisdicción constitucional”. (Sentencia 079-13-SEP-CC / Caso Nro. 06-05-11-EP)

proponente de la acción “demuestre que *en el juzgamiento* se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución” [Énfasis añadido], lo que en buen romance significa que la garantía constitucional fue concebida por el constituyente también para proteger contra violaciones producidas *en el curso* de los procesos judiciales<sup>53</sup>.

Y si el texto de la norma constitucional no es muy claro, sí lo es el del artículo 61 de la LOGJCC, que al hablar de los requisitos que debe contener una demanda de AEP, en su numeral sexto señala: “Si la violación ocurrió *durante el proceso*, la indicación del momento en que se alegó la violación ante la jueza o juez que conoce la causa.” [Énfasis añadido]. Lo que nos coloca, dicho sea de paso, ante un elemento adicional a tener en cuenta a la hora de definir la clase de violaciones de derechos constitucionales que tutela la AEP: la violación impugnada por esta vía, debe haber sido alegada durante el proceso; se entendería que, de no haberlo hecho, la parte afectada consintió en la supuesta violación.

Empero, hay jurisprudencia contradictoria de la propia Corte Constitucional a este respecto. Efectivamente, en sus primeras sentencias de AEP, específicamente en las sentencias números 011-09-SEP-CC y 019-09-SEP-CC la Corte ha señalado: “En lo que tiene que ver con la procedencia de esta acción, se deben observar los siguientes requerimientos: [...] 2) Que la violación contra un derecho constitucional, ya sea por acción u omisión, se produzca *en la parte resolutive de la sentencia*, sin que exista otro mecanismo idóneo para reclamar la prevalencia del derecho constitucional violado [...]” [Énfasis añadido].

Potencialmente, los jueces son capaces también de vulnerar derechos constitucionales de los ciudadanos, con sus actuaciones extra jurisdiccionales, es decir, con sus actuaciones personales<sup>54</sup>, pero estas no interesan a este estudio ni están resguardadas por el paraguas de la AEP.

---

<sup>53</sup> Este es el criterio que maneja la Corte Constitucional en varios de sus fallos. Véase por ejemplo la sentencia número 079-13-SEP-CC, dentro del caso 0605-11-EP de 25 de septiembre de 2013, donde la Corte ha dicho: “El accionante considera vulnerados sus derechos constitucionales, y es obligación de la Corte revisar si en el auto impugnado y **en la tramitación del proceso penal** materia de análisis en efecto se vulneraron los derechos señalados por el accionante u otros que esta Corte pueda observar en base al principio *iuranovit curia* (...)” [Énfasis añadido]

<sup>54</sup> Nos referimos a aquellas conductas de los jueces fuera de la esfera de su jurisdicción, donde *como ciudadanos comunes* pueden vulnerar por ejemplo el derecho a la honra, o a la vida o a la integridad personal de otros ciudadanos, por solo citar algunos casos.

### 2.2.2 La redundante redacción del artículo 58 de la LOGJCC.

Dice el artículo 58 de la LOGJCC: “La acción extraordinaria de protección tiene por objeto la protección de los derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción y omisión derechos reconocidos en la Constitución”.

Una primera observación, más bien superficial, que hay que hacer a la norma legal del artículo 58 es lo redundante de su redacción, pues indica que la AEP tutela tanto el conjunto de los derechos constitucionales (que son, primariamente, los que constan de la parte dogmática de la Constitución), como uno de ellos: el debido proceso, consagrado en el extenso artículo 76 de la Ley Fundamental. El artículo no hubiera perdido absolutamente nada si se omitía la referencia al debido proceso, pues quedaba implícito en el texto que, lo que la AEP protege, son todos los derechos constitucionales, o al menos, todos aquellos que puedan ser vulnerados por los jueces a la hora de desarrollar su función jurisdiccional, porque hay derechos reconocidos en la Constitución ecuatoriana (como por ejemplo el derecho a la vida, a la integridad personal, al agua o a la alimentación, por solo citar algunos) que muy difícilmente podrán ser quebrantados por los jueces en el curso de un proceso judicial.

### 2.2.3 ¿Qué son las “resoluciones con fuerza de sentencia”?

Un segundo punto que merece cierto detenimiento, es el significado que tiene en la norma tantas veces citada del artículo 58 de la LOGJCC (que está tomada del artículo 437 de la Constitución, porque no aparece en el texto del artículo 94) la frase *resoluciones con fuerza de sentencia*.

Que los jueces emiten sentencias y autos definitivos por los cuales resuelven las acciones judiciales puestas bajo su conocimiento, está fuera de toda duda. Emiten sentencias, y por ellas resuelven a veces la cuestión de fondo de un litigio o la dejan sin resolución (como en el caso de las sentencias inhibitorias); y emiten autos definitivos cuando, sin necesidad de dictar sentencia que resuelva el fondo del asunto, de hecho, ponen fin al proceso, como por ejemplo cuando en materia penal dictan auto de sobreseimiento definitivo del procesado. Pero ¿cuál es el alcance de la expresión *resoluciones con fuerza de sentencia*? Verónica Jaramillo considera que esta expresión está encaminada a extender el control constitucional hacia los laudos arbitrales, a los que

la Ley de Arbitraje y Mediación, en su artículo 32<sup>55</sup> les atribuye el efecto de *sentencia ejecutoriada*<sup>56</sup>; lo que tiene sentido si consideramos adicionalmente que tanto el Código Orgánico de la Función Judicial (en el capítulo dedicado a los Principios Rectores y Disposiciones Fundamentales)<sup>57</sup> señala que los árbitros ejercen funciones jurisdiccionales, y la misma Constitución del Ecuador (en el capítulo consagrado a la Función Judicial), ha reconocido al sistema arbitral como un medio alternativo de solución de conflictos, y –tácitamente- ha entregado a los árbitros funciones jurisdiccionales<sup>58</sup>. Sobre este punto, Agustín Grijalva hace una interesante precisión, que compartimos: “En el caso de las decisiones arbitrales habrá que distinguir si la decisión fue tomada por un árbitro arbitrador o un árbitro en derecho. La acción [extraordinaria de protección] procedería solo contra el segundo, puesto que el primero es solo un amigable componedor que falla basado en su prudencia y equidad, mientras el árbitro en derecho falla con sujeción a la ley, y la aplicación de la ley, si viola derechos, está sujeta a control constitucional<sup>59</sup>”.

En el lado opuesto de esta posición, hay juristas como Edgar Neira Orellana que aducen que nada hay ni en la Constitución ni en la LOGJCC que permita colegir que el ámbito protector de la AEP deba extenderse también hacia los laudos arbitrales<sup>60</sup>; punto de vista que no compartimos, pues desde la posición de que en el Estado constitucional ninguna autoridad con facultades jurisdiccionales (y los árbitros sin duda la tienen) puede escapar al control de constitucionalidad de sus actuaciones jurisdiccionales, no solo que los laudos arbitrales, sino inclusive las actuaciones de los árbitros dentro de los procesos

---

<sup>55</sup> El inciso final del artículo 32 de la Ley de Arbitraje y Mediación señala: “Los laudos arbitrales tienen efecto de sentencia ejecutoriada y de cosa juzgada y se ejecutarán del mismo modo que las sentencias de última instancia, siguiendo la vía de apremio, sin que el juez de la ejecución acepte excepción alguna, salvo las que se originen con posterioridad a la expedición del laudo”.

<sup>56</sup> Verónica Jaramillo Huilcapi, *Las garantías jurisdiccionales en el sistema jurídico ecuatoriano* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011) 355.

<sup>57</sup> COFJ. Art. 7.- [...] “Los árbitros ejercerán funciones jurisdiccionales, de conformidad con la Constitución y la ley” [...]

<sup>58</sup> Constitución del Ecuador. Art. 190: “Se reconoce el arbitraje, la mediación y otros procedimientos alternativos para la solución de conflictos. Estos procedimientos se aplicarán con sujeción a la ley, en materias en las que por su naturaleza se pueda transigir (...)”

<sup>59</sup> Agustín Grijalva, La acción extraordinaria de protección, en: *Constitucionalismo en Ecuador*, (Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012) 282.

<sup>60</sup> Cfr. Edgar Neira Orellana, *La Constitución de 2008 y el arbitraje bajo la ley ecuatoriana: análisis de dos problemas que surgen antes que del texto constitucional, de su equivocada aplicación*, en: <<http://www.latinarbitrationlaw.com/la-constituci-n-de-2008-y-el-arbitraje-bajo-la-ley-ecuadoriana-an-lisis-de-dos-problemas-que-surgen-antes-que-del-texto-constitucional-de-su-equivocada-aplicaci-n/>> Consulta: 20-02-2016

arbitrales podrían caer, sin duda, bajo el escrutinio de la Corte Constitucional, si se plantea una AEP para impugnarlos. Desde luego, en casos como este, la AEP contra laudos arbitrales se abrirá, como la misma Corte Constitucional ya lo ha establecido, cuando se haya agotado previamente la acción de nulidad de laudo arbitral que franquea el artículo 31 de la Ley de Arbitraje y Mediación.<sup>61</sup>

Por nuestra parte, creemos que la expresión *resoluciones con fuerza de sentencia* (que no existió en nuestro Código de Procedimiento Civil, norma madre procesal vigente a la hora de dictar la Constitución de 2008, ni tampoco aparece en el novísimo Código Orgánico General de Procesos) abarcaría también los autos resolutorios que dictan los jueces de familia, en los juicios de niños, niñas y adolescentes que, como se sabe, resuelven una pretensión, pero no tienen el carácter de “definitivos” ni adquieren fuerza de cosa juzgada.

#### **2.2.4 La doble e inadecuada consagración constitucional de la AEP.**

Detengámonos ahora un momento en el polémico artículo 437 de nuestra Constitución. A más de un estudioso del Derecho le ha llamado la atención la “doble consagración constitucional” de la AEP; en efecto, tenemos en primer término la norma del artículo 94 (que pertenece por derecho a la parte dogmática de la Constitución) y que institucionaliza por una parte a la AEP como una garantía constitucional jurisdiccional y establece, por otra, su procedencia. Pero, curiosamente, lo mismo vuelve a hacer el artículo 437 (que ya pertenece a la parte orgánica de la Constitución), en mi criterio, de manera inapropiada y ajena a una buena técnica legislativa, al institucionalizar “por segunda vez” a la AEP. No perdamos de vista que la norma del artículo 437 está inserta en el capítulo que consagra la misión, las atribuciones, la conformación y forma de elegir a los miembros de la Corte Constitucional, que es uno de los muchos órganos por los que se expresa la autoridad y el poder del Estado. Pensemos que, si el criterio del asambleísta constituyente hubiera sido consagrar por partida doble a las acciones jurisdiccionales, lo lógico hubiera sido hacerlo con todas, y no solamente con una de ellas.

A la Constitución le hubiera bastado con el texto del artículo 94, y dejar para la ley especial de la materia los requisitos de admisibilidad que constan de los incisos segundo

---

<sup>61</sup> Este criterio lo ha sostenido la Corte Constitucional del Ecuador en el auto de inadmisión de AEP propuesta por el señor Miguel Ángel Valdivieso contra la compañía CONTASIS S.A., dentro de la causa número 1362-13-EP, expedido el 16 de enero de 2014.



y tercero del artículo 437. Pero no solo que el constituyente institucionalizó por partida doble y de forma inadecuada a la AEP en la Constitución, sino que en la norma del artículo 437 *extendió su procedencia* más allá de los límites que señalados en el artículo 94. En efecto, la norma del 437 ya no solo establece que la AEP procede contra sentencias y autos definitivos, sino también – como ya hemos dejado dicho- contra “resoluciones con fuerza de sentencia”.

Lo grave e inapropiado es que esta *adición* –de algún modo hemos de llamarla- la hizo en la parte *orgánica* de la Constitución, donde lo pertinente es reglamentar el ejercicio de las instituciones a través de las cuales se organiza el poder del Estado, determinando cuáles son los órganos del poder público, sus funciones, competencias, atribuciones y responsabilidades<sup>62</sup>; y donde está muy fuera de lugar seguir consagrando los derechos y las garantías constitucionales, pues para ello está como es bien sabido, la parte dogmática de la Constitución.

Nos guste o desagrade, lo cierto es que la norma está en la Constitución, y más allá de que se encuentre en un lugar donde definitivamente no debería estar, y de que se preste para confundir al intérprete al ampliar la procedencia de la AEP hacia fallos que no estaban previstos en la norma pertinente de la parte dogmática, ha estado siendo utilizada profusamente en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, y definitivamente fue tomada muy en cuenta a la hora de redactar el artículo 58 de la LOGJCC.

#### **2.2.5 La redacción de los artículos constitucionales que consagran la AEP se contradice con el fin principal de esta garantía jurisdiccional.**

Lo anterior nos lleva a cuestionar la redacción misma de los dos artículos constitucionales que consagran a la AEP y también el artículo 58 de la LOGJCC, pues, si el propósito principal del constituyente en Montecristi era –como hemos aclarado en otra parte de este mismo trabajo- el introducir en nuestro sistema jurídico el control constitucional de los fallos judiciales, esto es, impedir que los jueces ocupen un status especial dentro del Estado que los coloque “más allá de la Constitución”, lo mejor hubiera sido –teniendo claro en la mente este concepto- institucionalizar a la AEP como una garantía jurisdiccional encaminada a proteger de forma general contra violaciones de

---

<sup>62</sup> Hernán Salgado Pesantes, *Lecciones de Derecho Constitucional* (Quito: Ediciones Legales, 2012), 49.

derechos constitucionales producidas por los jueces y los árbitros en el ejercicio de su función jurisdiccional. Así de amplio y de sencillo.

Y también hubiera sido mejor dejar para la ley especial el determinar que esas violaciones pueden producirse tanto *a lo largo* de un proceso judicial, como *en el momento de fallar*, como la jurisprudencia de la misma Corte Constitucional ha consagrado en la práctica<sup>63</sup>.

Todo esto, desde luego, pone en evidencia la deficiente redacción de los artículos que consagran la AEP, que invariablemente proponen que esta procede solo contra distintas clases de resoluciones judiciales, pero no contempla la posibilidad de que los jueces violen derechos *durante* el proceso, aunque el numeral 2 (inciso final) del artículo 437 haya dejado abierta una puerta para interpretar que la AEP procede también contra violaciones producidas *durante el juzgamiento*.

En el mismo sentido, hubiera sido más pertinente dejar solo para la ley especial de la materia (y no para una norma constitucional, como se ha hecho con el artículo 437), que el fallo judicial violatorio de derechos constitucionales podía tener la forma de una sentencia, de un auto definitivo o de una resolución con fuerza de sentencia.

## **2.3 Problemas que plantea la interposición de AEP en las que el legitimado activo es el Estado.**

### **2.3.1 ¿Tiene el Estado derechos constitucionales cuya violación pueda ser protegida vía acción extraordinaria de protección? Posiciones encontradas.**

Desde la incorporación de la AEP dentro del sistema de garantías jurisdiccionales de protección de derechos constitucionales, diversas instituciones y funcionarios estatales la han venido utilizando para impugnar fallos tanto de la justicia ordinaria como de la misma justicia constitucional, en procesos donde su contraparte han sido personas naturales o personas jurídicas particulares.

Frente a este uso de la AEP, se han levantado voces opuestas que han señalado, desde una perspectiva radical, que este uso de las AEP es *ilegítimo*, pues la misma Constitución,

---

<sup>63</sup> Solo a manera de ejemplo, citaremos los siguientes fallos de la Corte Constitucional: sentencia 012-13-SEP-CC, en la que la Corte reconoce la vulneración de derechos producida cuando un juez ha dejado de notificar a una de las partes con sus resoluciones; sentencias 167-12-SEP-CC y 183-12-SEP-CC, donde la Corte sentencia reconociendo la violación de derechos constitucionales por parte de jueces de primera instancia que no concedieron recursos de apelación.

en su artículo 437, ha señalado que el legitimado activo para interponer esta clase de acciones jurisdiccionales es *el ciudadano* y en ningún caso el Estado. En efecto, analistas como Emilio Romero Parducci, han señalado que: “Cuando el Estado o cualquier institución o autoridad pública pierde definitivamente un juicio (en casación, inclusive), constitucionalmente no puede ni siquiera aspirar a la obscenidad jurídica de ganarlo – como actor– por la vía de la “acción extraordinaria de protección”<sup>64</sup>.

Otros, como Fabián Corral<sup>65</sup>, sostienen que hay preguntas que debemos hacernos a este respecto y que serían capaces de aclarar un malentendido de fondo que se viene cometiendo en el Ecuador, desde la instauración misma de la AEP: ¿tienen el Estado y el gobierno *derechos*, entendidos como potestades innatas provenientes de su naturaleza, o tienen solamente autorizaciones derivadas del poder originario, que radica en cada una de las personas, en cada uno de los ciudadanos? La respuesta que da Corral a esta pregunta, es negativa: el Estado, definitivamente, no tiene derechos, y en esa medida, mal pudiera recibir violaciones de esos derechos que pudieren ser tutelados vía AEP. En la misma línea, considera que solo los ciudadanos son titulares de derechos humanos, y no necesitan ni siquiera justificar esa titularidad, pues aquellos derechos derivan de su misma condición humana y de su dignidad. Discutir la titularidad de los derechos humanos de los ciudadanos, o anteponer la ficción de “los derechos del Estado” ha sido, para este autor, la tesis de todos los totalitarismos contemporáneos, que han eclipsado, en mayor o menor medida, los derechos de los ciudadanos en nombre de distintas utopías colectivas como la raza, la nación o las reivindicaciones de clase.

Cuestionando la posibilidad de la interposición de AEP por parte del Estado, ha dicho Corral adicionalmente:

[...] la Constitución en el Art. 437 estableció que era derecho exclusivo de las personas (ciudadanos) la posibilidad de presentar acciones extraordinarias de protección ante la Corte Constitucional, para dejar sin efecto sentencias ejecutoriadas en los juicios en que se hubieren violado las garantías del debido proceso u otros derechos fundamentales (entiéndase derechos

---

<sup>64</sup> Emilio Romero Parducci, “La acción extraordinaria de protección”, *El Universo*, (Guayaquil), 4 de abril de 2015, en: <<http://www.eluniverso.com/opinion/2015/04/04/nota/4733106/accion-extraordinaria-proteccion-1>> Consulta: 22-05-2016.

<sup>65</sup> Fabián Corral, “Los Derechos del Estado”, *El Comercio* (Quito), 17 de noviembre de 2011, en: <<http://www.elcomercio.com/opinion/derechos-del-1.html>> Consulta: 22-05-2016.

humanos). El concepto es correcto, pero la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control y Constitucional, transformó al Estado en ciudadano y a la burocracia en individuo y les asignó este “derecho”, que ahora las entidades públicas ejercen con alegría cuando cualquier sentencia no les conviene. Ahora tenemos un “Estado ciudadano”, una maquinaria de poder, sin embargo, titular de derechos humanos.<sup>66</sup>

La tesis de Fabián Corral de la inexistencia de derechos constitucionales del Estado<sup>67</sup> que ha sido levantada y sostenida por otros juristas ecuatorianos como Emilio Parducci<sup>68</sup>, Juan Vizueta Ronquillo y Pedro Granja<sup>69</sup>, es una tesis solo parcialmente correcta, pues no se puede aseverar, de la manera rotunda y radical como lo han hecho los juristas mencionados, la absoluta inexistencia de esa clase de derechos. La misma Corte Constitucional se ha referido ya al tema en su sentencia No. 068-10-SEP-CC en donde, hablando sobre los derechos fundamentales de las personas jurídicas, ha dicho: “En torno

---

<sup>66</sup> *Ibídem*

<sup>67</sup> Hago la especificación de que se trata de derechos *constitucionales* porque Fabián Corral ha levantado esta tesis para cuestionar el ejercicio de la AEP por parte de entidades públicas, y cuando hablamos de AEP, necesaria y específicamente estamos hablando de derechos constitucionales, que son los únicos que protege esta garantía jurisdiccional. En cualquier caso, vale decir que existe una discusión respecto de la diferencia entre *derechos humanos* y *derechos constitucionales*: para reconocer qué derechos tienen el rango de constitucionales, es suficiente recurrir al catálogo de derechos que reconocen las constituciones de los Estados; los derechos humanos por su parte suelen definirse –desde una muy conocida definición del Iusnaturalismo– como todos aquellos que *son inherentes a la persona humana, por su misma condición de persona* y en ese sentido, no requieren ni siquiera su consagración constitucional. La Constitución del Ecuador, ha eliminado tanto el concepto de derechos humanos como el de derechos fundamentales, y se ha decantado por el concepto más general de derechos constitucionales. La tesis de Fabián Corral que cuestionamos en estas páginas, contiene, a este respecto, una ambivalencia, pues usa indistintamente (y al parecer atribuyéndoles el mismo sentido) los términos derechos humanos y derechos constitucionales.

<sup>68</sup> Emilio Parducci, ha señalado por ejemplo a este respecto en un editorial publicado en el diario El Universo: “(...) el Estado, siendo fuente y origen de tales derechos [los derechos reconocidos en la Constitución], es el concedente de los mismos, en favor de los particulares, pero de ninguna manera, ni su concesionario ni su titular”. Vid., Emilio Romero Parducci, “La acción extraordinaria de protección (2)”, *El Universo*, (Guayaquil), 5 de abril de 2015, en: <<http://www.eluniverso.com/opinion/2015/04/05/nota/4735371/accion-extraordinaria-proteccion-2>> Consulta: 22-05-2016.

<sup>69</sup> Vizueta y Granja han defendido esta tesis ante la Corte Constitucional, como parte de su defensa en el conocido caso de la acusación penal levantada por la Fiscalía General del Estado en contra de la profesora Mery Zamora, líder de uno de los gremios de maestros del Ecuador, por su participación en los acontecimientos del 30 de septiembre de 2010. Puede revisarse a este respecto las noticias publicadas en los siguientes medios de prensa electrónicos: *Fiscal pide que se revise absolución de Mery Zamora*, en: <<http://www.eluniverso.com/noticias/2015/02/11/nota/4544896/fiscal-pide-que-se-revise-absolucion-mery-zamora>> consultado el 3 de marzo de 2016; *Ratifican inocencia de Mery Zamora*, en: <<http://lanacion.com.ec/?p=17473>> consultado el 4 de marzo de 2016; *Mery Zamora pide que se ratifique su inocencia*, en: <<http://www.elcomercio.com/actualidad/mery-zamora-corte-constitucional-audiencia.html>> Consulta: 4-03-2016.

a esta apreciación realizada por la parte recurrida, esta Corte reitera que, pese a que las personas jurídicas no sean titulares de todos los derechos constitucionales fundamentales, sí lo son de aquellos que les correspondan, según su naturaleza social y siempre en atención a la definición constitucional de los derechos de los que se trate, condición de la cual el Estado en sí no es ajeno”.<sup>70</sup>

Y no hay manera de hacerlo, porque es indudable que hay ciertos derechos constitucionales *de naturaleza procesal*, es decir, que están relacionados fundamentalmente con lo que nuestra Constitución llama en su artículo 76 *garantías básicas del debido proceso*, que no le pueden dejar de ser reconocidos a cualquiera que actúe dentro de un proceso judicial como parte procesal; y el Estado, por vía de sus diversas instituciones de carácter tanto nacional como local, indudablemente que adquiere esa condición cuando actúa, ya sea como actor o como demandado, en cualquier proceso judicial.

Afirmamos entonces que las diversas instituciones que conforman el sector público (el Estado propiamente dicho) y que están descritas en el artículo 225 de la Constitución vigente, poseen sin lugar a dudas algunos (no todos) los derechos reconocidos por la Norma Suprema, entre los que podemos señalar:

**a) El debido proceso**

Es evidente que las personas jurídicas de derecho público a veces son demandadas por particulares y se ven inmiscuidas en procesos judiciales. Esto es tan obvio como que justifica la mera existencia de los tribunales fiscales y de lo contencioso administrativo, jurisdicción donde se tramitan esa clase de demandas. En esos procesos judiciales, por el mandato del primer inciso del artículo 76 de la Constitución, los jueces deben asegurar para *todas las partes* en conflicto (incluida la entidad pública) el respeto al debido proceso, derecho constitucional que involucra toda una serie de garantías. Serían aplicables a las entidades del sector público las siguientes:

- Garantizar el cumplimiento de las normas y derechos de las partes en el proceso (artículo 76.1).

---

<sup>70</sup> Ecuador, Corte Constitucional [Sentencia Nro. 068-10-SEP-CC] en *Registro Oficial Suplemento* 372 (27 de enero de 2011)

- El derecho de ser juzgado y condenado por infracciones administrativas que estén previamente establecidas en la ley [principio de legalidad] (artículo 76.3).
- El derecho a que las pruebas que se presenten dentro del proceso sean obtenidas y actuadas con respeto a la Constitución y la Ley (artículo 76.4)
- No ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento (artículo 76.7<sup>a</sup>).
- Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de la defensa (artículo 76.7b).
- Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones (artículo 76.7c).
- El derecho a un procedimiento público y a acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento (artículo 76.7d).
- Ser asistido por un abogado de su elección (76.7g).
- Presentar en forma verbal o por escrito sus razones o argumentos y replicar los de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra (artículo 76.7h).
- No ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia (artículo 76.7i).
- La garantía de que quienes actúen como testigos o peritos sean obligados a comparecer ante la jueza, juez o autoridad, y a responder al interrogatorio respectivo. (artículo 76.7j).
- Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente; y a no ser juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto (artículo 76.7k).
- Obtener resoluciones motivadas (artículo 76.7l).
- Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos (artículo 76.7m).

Ahora bien, no hay duda de que no todas las garantías reconocidas por el artículo 76 de la Constitución son aplicables para personas jurídicas del sector público, pues existen –por ejemplo- algunos de naturaleza estrictamente penal que son simplemente inaplicables, pues no se puede imputar a las instituciones públicas por el presunto cometimiento de delitos. No son aplicables, entonces:

- La presunción de inocencia (artículo 76.2).
- El principio de legalidad de las infracciones penales (artículo 76.3).
- El indubio pro reo y el indubio pro administrado (artículo 76.5).

- El derecho a la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales administrativas o de otra naturaleza (artículo 76.6); porque las instituciones públicas, como tales, no pueden recibir sanciones penales ni administrativas.
- Todas las del artículo 77 de la Constitución, que son garantías del debido proceso penal en casos de privación de libertad, y que no aplican, como ya hemos señalado, a las instituciones públicas.

#### **b) La tutela efectiva**

A propósito de este derecho, cabe plantearse la siguiente pregunta: ¿Puede ejercer el Estado, por vía de las personas jurídicas de derecho público, el derecho constitucional a la tutela efectiva?

El derecho a la tutela efectiva es un derecho complejo, que comprende todo un conjunto de otros derechos<sup>71</sup>, que se caracterizan, una vez más, por ser *de naturaleza procesal*. Como está establecido en nuestra Constitución y en el Código Orgánico de la Función Judicial, nos parece que comprende, cuando menos, los siguientes derechos:

- El acceso gratuito a la justicia.
- El derecho a la jurisdicción.
- La tutela efectiva, por medio de los jueces, de los derechos declarados en la Constitución, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado y las leyes.
- El derecho a contar con jueces imparciales en los procesos legales donde se ventilen derechos.
- El derecho a que los jueces resuelvan las pretensiones y excepciones de las partes de manera expedita, de acuerdo al principio de celeridad que implica una administración de justicia rápida y oportuna, tanto en la tramitación y resolución de la causa, como en la ejecución de lo decidido. Por lo tanto, en todas las materias, una vez iniciado un proceso, las juezas y jueces están obligados a proseguir el trámite dentro de los términos legales, sin esperar petición de parte, salvo los casos en que la ley disponga lo contrario.

---

<sup>71</sup> Dice Vanesa Aguirre G. a propósito de la tutela judicial efectiva como un derecho complejo: “(...) el acceso a la jurisdicción es uno de los contenidos del derecho, pero no el único; por ello, es importante que se garantice la calidad de la respuesta del órgano jurisdiccional, por una parte, y por otra, que en el camino a seguir para la resolución se respeten las condiciones mínimas que aseguren una adecuada defensa de los derechos de las partes en el transcurso del proceso”: “El derecho a la tutela judicial efectiva: una aproximación a su aplicación por los tribunales ecuatorianos”, *FORO Revista de Derecho* Nro. 14 (Quito, UASB: 2010).

- El derecho a que las pretensiones y excepciones de las partes sean resueltas por los jueces de acuerdo con el principio de inmediación.
- A no quedar, dentro de los procesos, en indefensión.
- A recibir un fallo<sup>72</sup>.
- A que se cumpla lo decidido por los jueces (derecho a la ejecución).

Entendido así el derecho constitucional a la tutela efectiva, salta a la vista que se trata de un derecho que “actúa” o entra en acción desde el momento en que una persona, cualquiera sea su naturaleza jurídica, activa el sistema judicial en uso de su derecho a la acción y en procura de que éste resuelva una pretensión.

Dentro de este contexto, es evidente que las personas jurídicas de derecho público, cuando son parte de un proceso judicial, tienen, igual que todos los ciudadanos y personas jurídicas privadas, el derecho a la tutela efectiva.

A modo de corolario, no está demás comentar que, por el principio de responsabilidad consagrado en el artículo 15 del COFJ, la administración de justicia es un servicio público que debe ser prestado de conformidad con los principios establecidos en la Constitución y la ley, y el Estado es responsable por los casos de violación del derecho a la tutela efectiva y tiene la obligación de reparar dichas violaciones, así como es responsable por ejemplo de reparar los casos de error judicial o detención arbitraria.

En el caso de las acciones extraordinarias de protección interpuestas por el Estado, nos encontramos con una suerte de paradoja doble: por una parte, se trata de casos donde distintos funcionarios estatales (alcaldes, prefectos, ministros, el Fiscal General, el Procurador General del Estado) activan la jurisdicción constitucional para reclamar por violaciones de derechos constitucionales de las que son responsables otros funcionarios estatales (los jueces). Es decir que en estos casos estamos frente a una situación en la que *el Estado reclama por la actuación inconstitucional del mismo Estado*. En caso de que su pretensión sea acogida y la Corte Constitucional sentencie declarando la violación de

---

<sup>72</sup> Hay alguna jurisprudencia del Tribunal Constitucional español que ha señalado que la tutela judicial efectiva implica, también el derecho a recibir fallos “motivados”. Vanesa Aguirre Guzmán, en un trabajo relativamente reciente, ha citado por ejemplo la sentencia (STC) 61/2009, de 9 de marzo de 2009, fundamento jurídico (FJ) 4, in fine, que incorpora el criterio vertido en las sentencias (SSTC) 36/2006, de 13 de febrero, FJ 2; 196/2003, de 27 de octubre, FJ 6; 112/1996, de 24 de junio, FJ 2; 87/2000, de 27 de marzo, FJ 6; 58/1997, de 18 de marzo, FJ 2; 25/2000, de 31 de enero, FJ 2; 42/2004, de 23 de marzo, FJ 4; 36/2006, de 13 de febrero, FJ 2. Vanesa Aguirre Guzmán, “El derecho a la tutela judicial efectiva: una aproximación a su aplicación por los tribunales ecuatorianos”, *FORO Revista de Derecho* Nro. 14 (Quito, UASB: 2010) 8.



derechos constitucionales por parte de los jueces que dictaron la violación impugnada, esa resolución, sin embargo, no afecta a esos jueces (la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de AEP rara vez muestra a la Corte llamando la atención de los jueces y solicitando al Consejo de la Judicatura que observe su conducta), sino que afecta a las personas naturales o jurídicas que litigaron en contra del Estado en el proceso cuya resolución fue materia de impugnación ante la Corte por vía de AEP. Pero la paradoja se duplica cuando pensamos que, en virtud del principio de responsabilidad contemplado en el artículo 15 del COFJ<sup>73</sup>, es obligación del Estado reparar los casos en que los jueces han violado, por ejemplo, el debido proceso o el derecho a la tutela efectiva, lo que nos lleva a preguntarnos si, en virtud de este principio, los particulares afectados por sentencias que han sido declaradas violatorias del derecho a la tutela efectiva por la Corte Constitucional, no tendrían el derecho de reclamar al Estado la reparación correspondiente.

Y todavía nos resta pensar en una cuestión adicional: la Corte Constitucional, que es el árbitro que decide en esta contienda entre instituciones públicas, es también, por mandato constitucional, una institución pública más; con lo que la paradoja de la que venimos hablando, se triplica. La imagen que se nos presenta en este caso es el de un ciudadano invitado a participar casi en calidad de convidado de piedra en un juego entre instituciones públicas<sup>74</sup> donde una propone la acción en contra de otra (la Función Judicial), y la contienda es resuelta por otra institución pública: la Corte Constitucional. Es el Estado litigando contra el Estado y teniendo al mismo Estado como árbitro de la contienda: lo preocupante es que, en la pelea lo que en el fondo se decide a veces no afecta al Estado, sino al ciudadano particular obligado a mirar la contienda desde la vereda<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> El artículo 15 del COFJ dispone:

Art. 15.- PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD. - La administración de justicia es un servicio público que debe ser prestado de conformidad con los principios establecidos en la Constitución y la ley.

En consecuencia, el Estado será responsable en los casos de error judicial, detención arbitraria, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, y por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso. [...]

<sup>74</sup> Recuérdese que el ciudadano particular que a lo largo de todo el proceso judicial o constitucional estuvo contendiendo con la institución pública, cuando se propone la AEP, ya no es parte procesal, sino que apenas puede concurrir al nuevo proceso ante la Corte Constitucional en calidad de “tercero”.

<sup>75</sup> Emilio Romero Parducci, se ha referido a esta triple paradoja en un editorial publicado en el diario el Universo en los siguientes términos: “(...) siendo el Estado el concedente y el garante de “los *derechos constitucionales de los particulares*”, y siendo sus órganos, sus instituciones públicas y sus autoridades los llamados a aplicar, proteger y respetar tales derechos, simplemente no podría concebirse al Estado y a dichos órganos, instituciones o autoridades reclamando para sí mismos, ante la Corte Constitucional, el “respeto” de unos derechos que no tienen ni pueden tener, en una contienda incestuosa –propia de un *circo*

### c) La seguridad jurídica

Otro derecho constitucional del que gozan, indudablemente, las instituciones del sector público cuando actúan como parte en un proceso judicial, es el derecho a la seguridad jurídica. El texto constitucional, lo consagra en su artículo 82 de la siguiente forma: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.” El Estado, por vía de sus instituciones, puede entonces reclamar mediante AEP por violaciones al derecho a la seguridad jurídica, que, tal como está planteado en la Constitución, comprende al menos las siguientes cuatro dimensiones:

- 1) La existencia de normas jurídicas previas, que consagren tanto los derechos sustantivos como también las normas que regirán la protección de esos derechos (normas procesales).
- 2) La necesidad de que dichas normas estén redactadas en un lenguaje claro, para hacerlas comprensibles a la mayoría de los ciudadanos.
- 3) La vigencia de las normas, que en nuestro país –además de la publicidad- tiene como punto de partida su publicación en el Registro Oficial.
- 4) La aplicación consistente de las normas jurídicas por las autoridades (en primer lugar, los jueces) que permita que cada ciudadano (o una institución pública, si es parte dentro de un proceso judicial), de modo razonable, pueda saber cuál será la conducta y la decisión de la autoridad en determinadas circunstancias.

En la misma línea de lo que venimos analizando vale decir que la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador refiriéndose a los defectos que pudieren presentarse en las actuaciones de los jueces y que pueden ser impugnados vía AEP, ha determinado en su sentencia No. 027-09-SEP-CC los casos en que se consideran actuaciones judiciales antijurídicas, que configuran vías de hecho de los jueces, susceptibles de impugnación mediante esta acción:

- a. Defecto orgánico: presente cuando el funcionario judicial que emitió la decisión impugnada, carece totalmente de competencia para el efecto.

---

*romano*— en la que, en definitiva, el Estado empezaría y acabaría actuando, en su propia cancha, como juez y como parte. Es decir, el Estado contra el Estado... y en la mitad usted, por ejemplo”. Vid., Emilio Romero Parducci, “La acción extraordinaria de protección (2)”, *El Universo*, (Guayaquil), 5 de abril de 2015, en: <<http://www.eluniverso.com/opinion/2015/04/05/nota/4735371/accion-extraordinaria-proteccion-2>> Consulta: 22-05-2016

- b. Defecto procedimental absoluto: originado por la actuación completamente apartada del juez del procedimiento establecido.
- c. Defecto fáctico: ocasionado cuando el juez carece del apoyo probatorio que permita la aplicación del supuesto legal que fundamenta la decisión.
- d. Defecto material o sustantivo: producido cuando se decide con base en normas inexistentes o inconstitucionales o por la existencia de una evidente incongruencia entre los fundamentos y la decisión.
- e. Error inducido: presente cuando el juez o tribunal, víctima de un engaño por parte de terceros, por tal engaño, adoptó una decisión que afecta derechos constitucionales.
- f. Decisión sin motivación: consistente en la falta de cumplimiento de la obligación de determinar los fundamentos fácticos y jurídicos de las decisiones, pues la legitimidad de las funciones judiciales radica en la motivación de sus decisiones.
- g. Violación directa de la Constitución: en el entendido de que todo juez está en la obligación de observarla a fin de garantizar los derechos de las personas<sup>76</sup>.

### **2.3.2 ¿En un sistema hipergarantista de derechos, es admisible que el Estado utilice garantías jurisdiccionales en contra de los ciudadanos?**

Es casi ya un lugar común decir que el Estado constitucional diseñado por la Constitución ecuatoriana de 2008 es un Estado “hipergarantista”. Es indudable a este respecto que uno de los énfasis fundamentales de los constituyentes de Montecristi estuvo puesto no solo en la elaboración de un catálogo más fortalecido y extenso de derechos constitucionales, sino también en el remozamiento y reformulación del sistema de garantías constitucionales de protección de esos derechos.

Analizando este cambio tan importante, Claudia Storini ha señalado:

[...] en comparación con la Constitución de 1998, el nuevo texto constitucional amplía y fortalece el complejo entramado de garantías de los derechos; incrementando, por una parte, sus instrumentos de defensa, y especificando y desarrollando, por otra, el contenido de las garantías ya existentes en la anterior Constitución. En este sentido, la Constitución de 2008 puede

---

<sup>76</sup> Ecuador, Corte Constitucional [sentencia Nro. 027-09-SEP-CC] en *Registro Oficial Suplemento* 58 (30 de octubre del 2009)

considerarse como un texto claramente garantizador, por la amplitud de mecanismos e instituciones que se destinan a la protección de derechos y libertades. Este garantismo responde al deseo de conferir un auténtico carácter normativo a los preceptos relativos a derechos fundamentales, ya que esa condición resulta necesaria para su plena realización. De la importancia de las garantías para el ejercicio de los derechos fundamentales puede dar cuenta el hecho de que gran parte de los derechos constitucionales son, en sí mismos, garantías de la realización de otros derechos, y que las mismas garantías deben ser consideradas derechos.<sup>77</sup>

La misma autora ha dicho que, mirada la Constitución de 2008 desde la óptica de los mecanismos que incorporó para la protección de los derechos, se trata de un “modelo ejemplar”<sup>78</sup>; y es sin duda un modelo ejemplar, sobre todo en lo relativo al reforzamiento e innovación en materia de garantías jurisdiccionales, donde una de las ideas claves que orientó dicho reforzamiento, fue la de dotar a los derechos constitucionales de herramientas judiciales efectivas de protección; pues, como bien se ha dicho: “los derechos solo valen en la medida en que su contravención sea jurídicamente sancionada, para lo cual es imprescindible que su titular pueda instar la reacción de los mecanismos de tutela del ordenamiento. Pueda, en suma, accionar ante los tribunales contra la vulneración de su derecho con el fin de conseguir la reparación del daño soportado (...)”<sup>79</sup>

Desde una óptica general, la introducción de las garantías jurisdiccionales de protección de los derechos constitucionales en cualquier sistema jurídico, sería justamente una de las formas por las cuales los Estados adoptan medidas para cumplir con esa obligación de garantizar los derechos humanos; obligación que está también recogida en el artículo 3 de nuestra Norma Suprema, que estatuye justamente como uno de los deberes *primordiales* del Estado el “garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos

---

<sup>77</sup> Claudia Storini, “Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales en la Constitución ecuatoriana de 2008”, en Santiago Andrade, Agustín Grijalva y Claudia Storini, edit., *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derecho e instituciones* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional, 2009) 287.

<sup>78</sup> *Ibíd.*, 288.

<sup>79</sup> Claudia Storini, “Las garantías de los derechos en las constituciones de Bolivia y Ecuador”, en: *FORO Revista de Derecho Nro. 14* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar – CEN, 2010) 119.

internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes”<sup>80</sup>

A este respecto, Juan Montaña Pinto ha señalado acertadamente:

[...] hablar de garantías constitucionales no tiene sentido si no se habla de derechos. Los derechos son concebidos, desde los comienzos de la modernidad, como aquellas facultades o poderes subjetivos que se constituyen en los límites básicos al poder y a la acción del Estado. En efecto, los derechos, desde su primera acepción, que proviene del primer contractualismo medieval, en la visión de los contractualistas clásicos (Hobbes, Locke, Rousseau) son concebidos como límites a la acción y al poder estatal.<sup>81</sup>

Hay que decir que la noción jurídica de las *garantías*, comprende también, como bien lo ha señalado Carolina Silva Portero, la idea de *protección*, que abarca por ejemplo en el plano procesal, “las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquellas personas cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración (...)”.<sup>82</sup>

El Estado, cuando actúa *garantizando* derechos, tiene dos posibilidades de actuación: una *negativa* y otra *positiva*. Cuando al Estado le interesa o se le impone *respetar*, estamos en el caso de una actitud pasiva o negativa, pues lo que le corresponde en estos casos, es una obligación de *no hacer*, un *abstenerse*. Pero puede también tener una actitud activa o positiva pues cuando el Estado quiere *garantizar*, lo que le corresponde es actuar, adoptar medidas para satisfacer derechos.<sup>83</sup>

Es claro que el constitucionalismo, en términos generales, ha perseguido a lo largo de la historia como uno de sus fines el limitar el poder del Estado a través de la institucionalización de los derechos. Lo viene haciendo así desde sus orígenes, y con el pasar del tiempo, lo que hemos presenciado es un paulatino incremento de la tutela jurídica de los ciudadanos, por el camino de la consagración de catálogos cada vez más

---

<sup>80</sup> Mírese que la norma constitucional citada, pone el énfasis en derechos constitucionales que, de ninguna forma, podrían atribuírsele a las instituciones públicas, sino exclusivamente a las personas, cuando habla del derecho a la educación, la salud, etc.

<sup>81</sup> Juan Montaña Pinto, “Apuntes sobre teoría general de las garantías constitucionales”, en: *Apuntes de derecho procesal constitucional*, Tomo 2 (Quito: Corte Constitucional para el período de Transición, s/f), 26.

<sup>82</sup> Carolina Silva Portero, “Las garantías de los derechos ¿invención o reconstrucción?”, en: *Neoconstitucionalismo y Sociedad*, Ramiro Ávila Santamaría, edit., (Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008) 53,54.

<sup>83</sup> Melish Tara, *La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos* (Center for International Human Rights Yale Law School, 2003) 176.

extensos de derechos constitucionales. Este incremento, bien puede interpretarse históricamente como un esfuerzo continuado de la civilización por *empoderar* al ciudadano y rescatarlo de ese estado de indefensión casi absoluta en que vivió a lo largo de los siglos, antes de la aparición del Estado Constitucional hacia fines del siglo XVIII. Pero parece una utopía el pensar que algún día consigamos librarnos definitivamente de la arbitrariedad del poder, que se ejerce desde las instancias de gobierno que controlan las instituciones del Estado. Y es justamente por esta realidad social, política e histórica que podemos comprender el papel de las garantías en el constitucionalismo contemporáneo, puesto que a ellas se les ha encomendado una tarea decisiva: “reducir al máximo la arbitrariedad, y, por tanto, vincular el poder al derecho”.<sup>84</sup>

La idea que venimos desarrollando y que queremos resaltar en esta parte de este trabajo, es la de que las garantías jurisdiccionales de tutela de derechos constitucionales, desde sus orígenes mismos, estuvieron concebidas como mecanismos que el Estado de Derecho concibió para reforzar la protección del ciudadano frente al poder; y más contemporáneamente, inclusive frente a “particulares con poder”. En el Estado de Derecho, desde sus principios hasta la actualidad, se ha desarrollado cada vez más acabadamente, la idea de la importancia que tiene para una sociedad democrática el frenar el autoritarismo y la arbitrariedad de los gobernantes. Estos son los tiempos *de los ciudadanos*, de personas que conocen y ejercen cada vez más intensamente sus derechos, que pelean por ellos, que levantan su voz –aunque sea desde su pequeña trinchera en las redes sociales- para reclamar al poder por sus arbitrariedades, pero más frecuentemente por sus abusos. La era del internet está generando ciudadanos hiperinformados, que se enteran de casi todo lo que sucede en sus sociedades y en el mundo a velocidades vertiginosas; y que están cada vez más dispuestos a participar –aun cuando tan solo sea opinando- en el diario acontecer de sus comunidades y del mundo en general. Ciudadanos cada vez más predispuestos a conocer y ejercer sus derechos, y a impedir que el Estado los vulnere con sus intromisiones indebidas o con sus pecados de omisión.

En el marco de este panorama histórico de creciente *ciudadanización de la sociedad*, encuentra sentido entonces la crítica que hacen algunos respecto de lo inadecuado que resulta que el Estado utilice las garantías jurisdiccionales de protección de los derechos para afectar justamente los derechos de los ciudadanos.

---

<sup>84</sup> Carolina Silva Portero, “Las garantías de los derechos...”, 65.

El problema es complejo, pues, desde un punto de vista apegado a la mera legalidad o a la mera constitucionalidad, no cabe duda de que las instituciones estatales que litigan en vía judicial contra ciudadanos o personas jurídicas particulares en el Ecuador, tienen derecho de proponer AEP en contra de fallos o actuaciones de los jueces que consideran violatorias de derechos constitucionales (ya hemos visto que, para estos casos, no todos los derechos reconocidos en nuestra Constitución podrían ser objeto de esta protección).

Es un problema que pudo haberse resuelto a tiempo, si la Corte Constitucional hubiera, desde la aparición misma de la Constitución de 2008 y de la LOGJCC de 2009, generado una jurisprudencia tendiente a *reforzar el poder* ciudadano, cerrando el acceso de la AEP al Estado y sus instituciones. Era una decisión jurídica, pero también política, y bien hubiera podido tomarla, si hacía una lectura literal, por ejemplo, del artículo 437 de la Constitución, que reconoce que la AEP puede ser propuesta por *los ciudadanos*, ya sea en forma individual o colectiva. La norma del artículo 59 de la LOGJCC hubiera también podido ser interpretada en esa vía, pues señala expresamente que el legitimado activo para interponer la AEP es cualquier *persona*. Pero como veremos en el capítulo segundo de este estudio, el camino escogido por la Corte fue el opuesto: dar legitimidad a las AEP propuestas por personas jurídicas de derecho público.

Como corolario, y desde un punto de vista doctrinario, no podemos dejar de decir que resulta chocante contemplar cómo nuestro sistema jurídico constitucional –en un contexto histórico de creciente acumulación de poder por parte de un gobierno que llegó bajo la bandera de una *revolución de los ciudadanos* y de fuertes críticas al control que dicho gobierno ejerce sobre la Corte Constitucional- pese a haber optado con exceso de aspavientos en la Asamblea Constituyente de Montecristi por el camino de reforzar férreamente las garantías de protección constitucional de los ciudadanos, en los hechos, no ha podido avanzar mucho en esta materia. Los jueces constitucionales continúan, como en el pasado, muy apegados a sus rituales y prácticas legalistas, y frecuentemente prefieren no complicarse ni enemistarse con las altas jerarquías del Estado. Al final, la cuerda termina rompiéndose frecuentemente por el lado más débil, el del ciudadano común. El poderoso Estado casi siempre gana.

## Capítulo Segundo

### Inadecuada definición de la legitimación activa para los procesos de acción extraordinaria de protección en la constitución y en la LOGJCC

#### 1. La legitimación activa en la acción extraordinaria de protección

##### 1.1 Sobre la legitimación procesal

Revisemos brevemente algunos conceptos fundamentales; en la doctrina procesal, la legitimación, definida en términos generales, es la capacidad o posibilidad de ejercer en juicio la tutela de un derecho<sup>85</sup>. Esta legitimación, puede ser *ad processum* (en el proceso) o *ad causam* (en la causa), según se trate de la capacidad jurídica procesal para comparecer en juicio por sí mismo, como actor o demandado (legitimidad de personería);<sup>86</sup> o de la condición –perteneciente al actor o al demandado- de ser las personas llamadas a proponer una pretensión determinada, o a contradecirla<sup>87</sup>.

La legitimación en la causa, como concepto procesal que implica que la demanda sea propuesta *por o frente a* ciertas personas, que son las legitimadas para actuar como partes en un proceso determinado,<sup>88</sup> puede ser de dos clases: activa y pasiva.

La legitimación activa es “la aptitud para ser demandante en un determinado proceso”,<sup>89</sup> o la que corresponde al actor o demandante y a las personas que posteriormente intervengan para defender su causa;<sup>90</sup> esta clase de legitimación la posee

---

<sup>85</sup> Eduardo J. Couture, *Estudios de derecho procesal civil* (Buenos Aires: Depalma, 1979) 208.

<sup>86</sup> Ecuador. Corte Suprema de Justicia. Segunda Sala de lo civil y mercantil. [Sentencia de casación] en Gaceta Judicial. Año CVIII. Serie XVIII, No. 4. Página 1405, 30 de mayo de 2007.

<sup>87</sup> Sobre estos conceptos, ha dicho también la Corte Suprema de Justicia del Ecuador: “la legitimación de personería que según el artículo 104 del Código de Procedimiento Civil, es la capacidad para obrar en el proceso (legitimatio ad processum) por sí mismo por medio de apoderado por representante legal, es un presupuesto procesal, o sea un requisito para la validez del juicio; su omisión acarrea la nulidad del proceso conforme dispone el artículo 358 del Código de Procedimiento Civil, en correspondencia con la solemnidad sustancial tercera del mismo Código [...] En cambio, la falta de legitimación en causa, que es un presupuesto sustancial, no conlleva la nulidad procesal sino que constituye un impedimento para que el Juez o Tribunal pueda dictar sentencia de mérito o de fondo y se vea abocado a dictar sentencia inhibitoria. Ecuador. Corte Suprema de justicia. Primera Sala de lo Civil y Mercantil. [Sentencia de casación] expedida el 2 de marzo de 2001, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 323, 10 de Mayo del 2001.

<sup>88</sup> Jaime Guasp, *Derecho procesal civil* (Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1968) 185.

<sup>89</sup> Álvarez del Cubillo, Antonio, *Las partes procesales*, en “Apuntes de derecho procesal Laboral”, en: <[http://ocw.uca.es/pluginfile.php/1271/mod\\_resource/content/1/Procesal3.pdf](http://ocw.uca.es/pluginfile.php/1271/mod_resource/content/1/Procesal3.pdf)>, Consulta: 13-05-2015.

<sup>90</sup> Hernando Devis Echandía, *Teoría general del proceso* (Buenos Aires: Editorial Universidad, 1997) 261



la persona que está habilitada por la ley para formular las pretensiones de la demanda, aunque no posea el derecho sustancial pretendido o este corresponda a otra persona.<sup>91</sup>

La legitimación pasiva es por su parte la que pertenece al demandado y a quienes intervengan para controvertir la pretensión del demandante<sup>92</sup>.

A este respecto, es necesario resaltar un punto: por regla general, es la ley la que suele determinar quién es el sujeto o legitimado activo de un proceso determinado, es decir, quién puede proponer la demanda y levantar consecuentemente una pretensión. Lo hace nuestra LOGJCC por ejemplo en sus artículos 9 y 59, refiriéndose a las garantías jurisdiccionales en general y a la acción extraordinaria de protección en particular. Lo hace también –cosa curiosa- nuestra constitución en su artículo 437, respecto de la AEP.

La determinación del legitimado pasivo, no suele ser tan clara o específica: a veces la ley lo determina con claridad, como cuando la misma LOGJCC lo hace en su artículo 41 para las acciones de protección; en otras ocasiones, alude indirectamente a él, como cuando los códigos adjetivos civiles determinan para qué clase de casos se utilizarán determinados procedimientos<sup>93</sup>.

## **1.2 Sobre la legitimación procesal para la AEP en la LOGJCC**

Aplicando los conceptos de legitimación *ad causam* y legitimación *ad processum* a la AEP, Diego Mogrovejo ha hecho notar que, en lo atinente a la segunda, la Corte Constitucional debe, formalmente, determinar si el accionante es o debió haber sido parte procesal y presenta su AEP por sí o por un representante acreditado (en esta línea la calidad de accionante se configuraría a priori con la interposición); “pero la legitimación *ad causam* involucraría un factor sustancial para definir si el interponente cuenta con el interés sustancial sobre el derecho constitucional del que alega ser titular y ha sido violado

---

<sup>91</sup> Ibídem, 260.

<sup>92</sup> Ibídem, 261.

<sup>93</sup> Un ejemplo para aclarar este punto: cuando el Código Orgánico General de Procesos determina los requisitos para que proceda una demanda en procedimiento monitorio (Art. 356), está también, indirectamente, señalando qué personas (naturales o jurídicas) estarían legitimadas para proponer demandas utilizando estos procedimientos; tal el caso por ejemplo del representante legal de una compañía que esté en posesión de una factura no pagada por un cliente, o el caso de una persona natural que haya prestado un servicio por el que no se le cancelaron los honorarios pactados; en uno y otro caso, estas personas estarían legitimadas para proceder con su demanda en vía monitoria (siempre que su deuda no supere el monto establecido en la Ley).

por el órgano judicial (en este sentido la calidad de afectado se configuraría a posteriori con la constatación, pues la persona podría no ser titular del derecho)”.<sup>94</sup>

La AEP es una garantía jurisdiccional de protección de los derechos cuyo propósito fundamental es el control constitucional de las resoluciones judiciales, habida cuenta de que, hasta la Constitución de 2008, los jueces y funcionarios judiciales eran los únicos servidores públicos cuyas acciones escapaban a este control en nuestro país.

Al incorporar dentro de nuestro ordenamiento constitucional y legal a la AEP, el constituyente parece haber querido, dentro del espíritu universal de las garantías jurisdiccionales de protección de los derechos, que *el ciudadano*, -persona natural, individual, no persona jurídica- tuviera al alcance una acción judicial para defenderse de las posibles violaciones de derechos constitucionales producidas en los procesos judiciales. Así se desprende de la simple lectura del texto de los artículos 94 y 437 de nuestra Constitución, que señalan:

Art. 94.- La acción extraordinaria de protección procederá contra sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución, y se interpondrá ante la Corte Constitucional. El recurso procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal, a menos que la falta de interposición de estos recursos no fuera atribuible a la negligencia *de la persona* titular del derecho constitucional vulnerado. [Énfasis añadido]

Art. 437.- “*Los ciudadanos*, en forma individual o colectiva, podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia (...)” [Énfasis añadido]

Y a la hora de desarrollar en la ley esta garantía, que es a su vez un derecho constitucional, creemos que el legislador fue –en término generales- coherente con el contenido de estas dos disposiciones constitucionales; en efecto, el artículo 59 de la LOGJCC, que está referido puntualmente a la legitimación activa de la AEP, señala que puede interponerla “*cualquier persona o grupo de personas* que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial” [Énfasis añadido].

Ahora bien, la forma como está planteada en la LOGJCC la legitimación activa para la acción extraordinaria de protección es problemática y permite pensar, en un primer

---

<sup>94</sup> Diego Mogrovejo Jaramillo, “La admisibilidad y la aceptación de la acción extraordinaria de protección en el sistema ecuatoriano en casos de violación del debido proceso y tutela judicial” (Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar; Sede Ecuador; 2011) 86.

momento, que sería una vía de impugnación judicial diseñada solamente para *los ciudadanos* y no para *las instituciones públicas*. Y si se quiere ser consecuente con lo que plantea el artículo 437 de la Constitución, así debió haber sido desde el principio y así debería continuar siendo, pues la ley no puede contradecir la Constitución, y la letra del 437 de la Norma Suprema no parece necesitar de interpretación para develar su sentido: son *los ciudadanos* –dice– quienes pueden interponer las AEP; y aunque el artículo 439 de la Misma Constitución habla de que las acciones constitucionales las podrá interponer *cualquier ciudadano*, en el caso específico de la AEP esta prescripción normativa no se cumple, porque ni la Constitución ni la ley otorgan *actio popularis* para la interposición de la acción, sino la posibilidad de interponerla solo a aquel o aquellos ciudadanos que han sido *parte en el proceso* o que han recibido afectación directa en sus derechos constitucionales. Esto se deduce de la lectura del artículo 94 de la Constitución del Ecuador que señala que “el recurso”<sup>95</sup> *procederá cuando se hayan agotado los recursos ordinarios y extraordinarios dentro del término legal*, pues solo quien ha sido parte en el proceso pudo haber agotado dichos recursos; y también está prescrito expresamente por los artículos 9 y 59 de la LOGJCC, sobre todo éste último, que cierra la legitimación activa para quienes “hayan sido o debido ser parte en el proceso”.

Entonces, cuando la norma del artículo 59 de la LOGJCC dice *cualquier persona o grupo de personas*, pareciera que su intención es referirse solamente a *ciudadanos*, o a lo que en el viejo concepto del derecho civil denominamos *personas naturales*. Pero lo cierto es que la Corte Constitucional, ha venido aceptando desde sus inicios AEP propuestas por representantes de instituciones públicas y también por el Procurador General del Estado, que es parte obligada en los juicios en que interviene el Estado. Lo que ha hecho la Corte, es utilizar el concepto jurídico de *persona* que nos proporciona el Código Civil y que las clasifica en personas naturales y personas jurídicas<sup>96</sup>; y la doctrina conocida que a estas últimas divide en personas jurídicas de derecho privado y personas jurídicas de derecho público. Dicho en resumen: al calificar la legitimación activa de las AEP la Corte ha utilizado con criterio sumamente amplio el concepto jurídico de *persona*

---

<sup>95</sup> Más de un comentarista ha hecho referencia ya a este “lapsus” que contiene la prescripción normativa del artículo 94 de la Constitución del Ecuador (que se repite en el artículo 437 *ibídem* e inclusive en la propia LOGJCC, en su artículo 62 numeral 8), que al referirse a la AEP, la denomina “recurso”, cuando es bien sabido que, en Derecho Procesal, los conceptos de *acción* y *recurso* aluden a dos entidades jurídicas muy distintas.

<sup>96</sup> Vid., artículo 40 del Código Civil del Ecuador

para poder dar cabida a las AEP propuestas por entidades públicas. Lo veremos con mucha más amplitud en el siguiente subcapítulo.

## **2. ¿Qué refleja la jurisprudencia de la Corte Constitucional en los procesos donde el estado ha planteado AEP contra fallos que favorecieron a particulares?**

### **2.1 Argumento recurrente de la Corte Constitucional al abordar el problema de la legitimación activa en las AEP.**

Vamos a referirnos brevemente y en primer término al formato de sentencias<sup>97</sup> que ha venido utilizando la Corte Constitucional para resolver las AEP. Una *sentencia tipo* de AEP<sup>98</sup> de la Corte contiene, de modo general los siguientes elementos:

- a) Primeramente, una parte expositiva, en la que, tras hacer un resumen de admisibilidad de la demanda, se da cuenta de quién es el proponente de la acción, cuál es la sentencia impugnada vía AEP, cuáles son los fundamentos de esta demanda y de las contestaciones que han dado tanto los legitimados pasivos como terceros interesados, así como cuál es la pretensión del demandante. En un número considerable de sentencias, se dedica también un subtítulo a señalar de manera específica cuáles son los derechos constitucionales que el accionante considera vulnerados en la decisión judicial que impugna.
- b) Inmediatamente luego, las sentencias contienen las consideraciones y fundamentos que la Corte tiene en cuenta para resolver cada caso; esta sección de las sentencias, muy a menudo inicia con algunos párrafos de rigor, donde se hace mención a la competencia de la Corte Constitucional para resolver las AEP, la naturaleza jurídica de esta clase de acciones jurisdiccionales, y a la legitimación activa.

---

<sup>97</sup> La LOGJCC, en el Capítulo I de su Título II, dedicado a las normas comunes que rigen para todas las garantías jurisdiccionales de protección de los derechos constitucionales, contiene una disposición normativa expresa (en el artículo 17) referida al contenido de la sentencia en las acciones jurisdiccionales; en la disposición de la Ley, esta clase de sentencias deben contener cuando menos 4 elementos: 1) Antecedentes; 2) Fundamentos de hecho; 3) Fundamentos de derecho; y, 4) Resolución. Cuando la Corte Constitucional no encuentre violación de derechos, debe cumplir, en lo que fuere aplicable, con el formato de sentencia dispuesto por esta norma.

<sup>98</sup> Utilizamos los términos *formato* y *sentencia tipo* simplemente como mecanismos para análisis. De la lectura de más de 200 sentencias de AEP que hemos revisado para este estudio, salta a la vista que la Corte parece haber definido, de alguna manera, ciertos elementos que deben estar presentes en sus sentencias, pues la presencia de estos elementos, es recurrente.

- c) Luego se determina, en forma de pregunta, el o los problemas jurídicos concretos que van a ser dilucidados y resueltos en la sentencia, para dar paso –en la parte fundamental de esta sección- a la argumentación jurídica tendiente a resolver dicho(s) problema(s).
- d) Las sentencias terminan con una decisión, que declara si hubo o no violación de derechos constitucionales, acepta o niega la AEP y, si la sentencia reconoce dicha violación, dispone las medidas de reparación integral que la Corte considera pertinentes.<sup>99</sup>

Un primer elemento que salta a la vista cuando analizamos las sentencias que ha dictado la Corte Constitucional del Ecuador en las AEP propuestas por entidades públicas, es que el tema de la legitimación activa para esta clase de acciones constitucionales está presente en muchas de sus sentencias, tanto aquellas propuestas por el Estado, como en aquellas propuestas por personas naturales o jurídicas particulares. Sin embargo, son muy pocas las resoluciones en las cuales se puede apreciar que la Corte ha hecho un esfuerzo por desarrollar el tema, y lo que aparece a la vista del lector crítico es más bien la utilización de “fórmulas de relleno”, que, si fueran retiradas del texto de la sentencia, no le restarían prácticamente nada, ni afectarían el fondo de la decisión. En otras palabras, en materia de legitimación activa (y también en lo referido a la naturaleza jurídica de esta garantía jurisdiccional), la Corte utiliza más bien lo que algún autor, no sin cierta gracia e ironía, ha denominado “la cultura del machote”<sup>100</sup>, es decir, introduce en el texto de sus sentencias algunos párrafos de rigor, que se repiten y repiten en gran número de sentencias, dando cuenta de que –al menos en esta parte- la labor de los juzgadores constitucionales, se ha limitado a una acción de “copiar y pegar”, sumamente cuestionable, dicho sea de paso<sup>101</sup>.

---

<sup>99</sup> Entre las medidas de reparación integral más comunes que la Corte Constitucional del Ecuador adopta en sus sentencias de AEP, se encuentran: 1) Desechar la AEP y disponer el archivo de la causa; 2) Declarar la nulidad de lo actuado y disponer que el proceso retorne a sustanciarse desde el momento procesal en que se produjo la violación de derechos constitucionales, ante el juez correspondiente; 3) Declarar la violación de derechos constitucionales y dejar sin efecto el o los fallos judiciales contentivos de la violación de esos derechos; 4) Dejar parcialmente sin efecto la resolución judicial impugnada vía AEP; 5) Revocar medidas cautelares;

<sup>100</sup> Roberto Lara Chagoyán, *Sobre la estructura de las sentencias en México: una visión crítica y una propuesta factible*, en: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/12/cnt/cnt4.pdf>> consulta: 24-07-16

<sup>101</sup> Esta repetición de “fórmulas de rigor” referidas a la legitimación activa de las AEP aparecen, como dejamos dicho, en muchas sentencias de AEP de la Corte Constitucional. Solo a manera de ilustración sobre este punto, puede consultarse las sentencias: 034-13-SEP-CC, 037-13-SEP-CC, 061-13-SEP-CC, 068-13-SEP-CC, 092-13-SEP-CC, 097-13-SEP-CC, 023-14-SEP-CC, 033-14-SEP-CC, 059-14-SEP-CC, 091-14-SEP-CC, 107-15-SEP-CC, 124-15-SEP-CC, 151-15-SEP-CC, 157-15-SEP-CC, 166-15-SEP-CC, 177-15-SEP-CC, 217-15-SEP-CC, 218-15-SEP-CC, 224-15-SEP-CC, 228-15-SEP – CC, 240-15-SEP –

En síntesis, no queda para nada claro cuál es el criterio de la Corte para decidir abordar o no en sus sentencias el tema de la legitimación activa del proponente de la AEP; simplemente ocurre que, en algunas sentencias aparece este tema y en otras no. La referencia “repetitiva” de la Corte, sobre este punto, se resume en hacer una mención a los artículos 437 y 439 de la Constitución y establecer su concordancia con el artículo 59 de la LOGJCC. Nada más.

Es nuestro punto de vista, sin embargo, que la verificación –en todo proceso, y a la hora de dictar sentencia- de la legitimación procesal, no es asunto menor, máxime cuando estamos hablando de procesos constitucionales de tutela de derechos, pues de la falta de legitimación procesal puede depender inclusive la imposibilidad del juez constitucional de entrar siquiera a analizar el fondo del proceso.

## **2.2 ¿Cómo ha resuelto la jurisprudencia de la Corte Constitucional el problema de la legitimación activa en las AEP?**

La Constitución de 2008, que consagró a la AEP y la incorporó en el catálogo de las acciones jurisdiccionales de tutela de derechos, entró en vigencia el 20 de octubre de 2008, e inmediatamente diversos actores empezaron a proponer las primeras demandas de AEP ante la Corte Constitucional.

La *primera sentencia expedida en un caso de AEP* (001-09-SEP-CC) la dictó la Corte el 31 de marzo de 2009, poco más de cinco meses después de que entrara en vigencia la Constitución. La primera sentencia de AEP que tuvo como legitimado activo a una entidad del Estado (006-09-SEP-CC, AEP planteada por el Ministerio de Minas y Petróleos) fue emitida el 19 de mayo de 2009. Y la primera sentencia donde la Corte abordó específicamente el tema de la legitimación activa de las entidades públicas (024-09-SEP-CC), se dictó el 29 de septiembre de 2009, a menos de un año de la entrada en vigencia de la Constitución. Pocos días después, el 8 de octubre del mismo año, en la parte resolutive de la sentencia de AEP 027-09-SEP-CC, la Corte haría una interpretación formal del artículo 437 de la Constitución, zanjando el tema de la legitimación activa de las instituciones públicas, pero esto lo analizaremos en breve.

---

CC, 243-15-SEP – CC, 264-15-SEP – CC, 270-15-SEP – CC, 276-15-SEP – CC, 284-15-SEP – CC, 290-15-SEP – CC y 294-15-SEP – CC.

A continuación, presentamos un resumen crítico de las principales sentencias en las que la Corte Constitucional ha abordado el problema de la legitimación activa de las instituciones del Estado en las AEP.

1) SENTENCIA 024-09-SEP-CC (Caso 0009-09-EP)

(Fecha de expedición: 29 de septiembre de 2009)

Tempranamente, en el año 2009, la Corte Constitucional se refirió en su sentencia 024-09-SEP-CC al problema de la legitimación activa de las instituciones públicas. Dijo la Corte en ese fallo:

El principio de acceso a la justicia, identificado en el artículo 86.1 de la Constitución de la República, es claro: “cualquier persona, grupos de personas, comunidad, pueblo nacionalidad podrá proponer las acciones previstas en la Constitución.” [...] ¿Por qué la Acción Extraordinaria de Protección es una acción prevista para el ejercicio de todas las personas? Porque busca revisar los autos y sentencias que son parte de un proceso judicial. El derecho al debido proceso contiene en sí el derecho a la igualdad en el proceso [...] A la luz de estos parámetros Constitucionales y de los Derechos Humanos, queda claro que –por ciudadanos que acceden a la justicia- debe entenderse a todas las personas. De esta forma se considera que se debe tomar en cuenta lo siguiente: i) que las personas en general tienen pleno derecho de acceder a la Acción Extraordinaria de Protección, siempre y cuando se cumplan los parámetros establecidos en el artículo 437.1 de la Constitución de la Republica<sup>102</sup>; ii) Las *personas jurídicas de derecho público* y privado son también sujetas de procesos judiciales, *para quienes también les son aplicables los principios de igualdad en el proceso y acceso efectivo a la justicia*. [Énfasis añadido]

En esta sentencia, la Corte se ha referido a la interpretación que debe darse al conflictivo artículo 439 de la Constitución, que, como hemos dejado ya dicho, parece restringir el acceso de la AEP solo a los *ciudadanos*, entendidos como *personas naturales*, al tenor de lo que la misma Norma Suprema, en su artículo 6 ha señalado al respecto.<sup>103</sup> A este respecto, esta resolución señala que, desde un sentido técnico constitucional, el hacer uso exclusivo de la interpretación literal es “una noción

---

<sup>102</sup> El artículo. 437.1 de la Constitución señala: “Que se trate de sentencias, autos o resoluciones firmes o ejecutoriados”. [Nota del autor]

<sup>103</sup> En efecto, dice el artículo 6 de la Constitución del Ecuador, refiriéndose a quienes son considerados ciudadanos en nuestro país: Art. 6.- *Todas las ecuatorianas y los ecuatorianos* son ciudadanos y gozarán de los derechos establecidos en la Constitución.

La nacionalidad ecuatoriana es el vínculo jurídico político de las personas con el Estado, sin perjuicio de su pertenencia a alguna de las nacionalidades indígenas que coexisten en el Ecuador plurinacional.

La nacionalidad ecuatoriana se obtendrá por nacimiento o por naturalización y no se perderá por el matrimonio o su disolución, ni por la adquisición de otra nacionalidad. [Énfasis añadido].

descartada por esta Corte”. Y esto porque, en su criterio, la Constitución “no está formada por componentes estancos, sino que debe ser entendida en su integralidad y unidad”.

Haciendo esa interpretación integral de la Norma Suprema, la Corte, para fundamentar la posibilidad de que las instituciones públicas ecuatorianas puedan estar legitimadas para proponer AEP, ha hecho referencia en este fallo a dos principios constitucionales que ampararían el acceso de esta clase de entidades a esta garantía jurisdiccional: 1) El principio de acceso a la justicia constitucional (en materia de garantías jurisdiccionales) contemplado en el artículo 86.1 de la Constitución, que señala expresamente que “Cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad, podrá proponer las acciones previstas en la Constitución”<sup>104</sup>; 2) El principio de igualdad y no discriminación de las partes en el proceso<sup>105</sup>, reconocido por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha destacado la obligación de los Estados partes de reconocer todos los derechos contemplados en la Convención, “sin discriminación alguna”, incluido el del artículo 25 de la Convención. Discriminar a las personas jurídicas (ya sea de derecho privado como de derecho público) e impedirles accionar las AEP, sería –en la consideración de la Corte- darles un trato discriminatorio y atentar contra el derecho a la igualdad procesal.

2) SENTENCIA 027-09-SEP-CC – (Caso 0011-08-EP)

(Fecha de expedición: 8 de octubre de 2009)

Esta es la sentencia donde de manera más amplia y argumentada, la Corte Constitucional ha enfrentado el tema de la legitimación activa de las personas jurídicas de derecho público en las AEP. Se trata de una sentencia relevante para el tema que analizamos, porque en ella la Corte, en uso de las facultades que le confiere el artículo 436.1 de la Constitución del Ecuador (ser la máxima instancia de interpretación de la Constitución y emitir decisiones de carácter vinculante), ha procedido a realizar una interpretación del artículo 437 de la Norma Suprema que, en la parte pertinente, establece: “Los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción

---

<sup>104</sup> Este principio, ha dicho también la Corte en esta resolución, es concordante con el establecido en el artículo 25 de la Convención Interamericana de DDHH que consagra el derecho de acceso a la justicia; principalmente, establece la obligación positiva del Estado de conceder a todas las personas bajo su jurisdicción un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales

<sup>105</sup> Este principio, está reconocido también en la Constitución ecuatoriana (en el artículo 76.7c) como una de las garantías del derecho de defensa, que hacen parte del derecho al debido proceso.



extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia”.

Apelando una vez más al principio de unidad de la Constitución y al principio de interpretación integral, la Corte, antes de proceder a realizar esa interpretación, ha dicho que la forma de entender una norma constitucional es poniéndola “en relación con las demás que tratan sobre iguales aspectos, por lo que, si el contenido de una norma ofrece dudas en su alcance, la interpretación que de ella se realice debe tomar en cuenta las normas relacionadas”. En este sentido, la disposición constitucional del artículo 437, debe leerse –según la Corte- en relación con las disposiciones constitucionales que constan de los artículos 3, 11 (numerales 2, 3 y 4), 86 y 94 de la Constitución.

En lo fundamental, la interpretación del artículo 437 que ha hecho la Corte Constitucional en esta sentencia, es la siguiente:

[...] En el contexto del marco constitucional que garantiza plenamente los derechos y sus garantías de cumplimiento, sin restricciones ni discriminaciones, mal puede entenderse que la acción extraordinaria de protección sea limitada a ciertas partes procesales, pues el acceso a la justicia está garantizado para todos quienes tengan interés en que la administración de justicia resuelva controversias en que pudieran estar incurso; así, las personas individualmente consideradas o mediante grupos, colectivos, comunidades, también las personas jurídicas y las entidades estatales, es decir, cualquier parte de un proceso que considere vulnerados sus derechos.

De esta manera, interpretando la Constitución de la República como unidad normativa, la acción extraordinaria de protección puede ser interpuesta por cualquier parte procesal que busque tutela del derecho al debido proceso y otros que pudieren resultar vulnerados por decisiones judiciales en los procesos en los que hayan intervenido [...]

En la parte resolutive de esta sentencia, la Corte ha dejado constancia de la interpretación que ha hecho del artículo 437 de la Constitución, en los siguientes términos: “En ejercicio de la atribución prevista en el artículo 436, numeral 1 de la Constitución, esta Corte interpreta el artículo constitucional 437 en el sentido de que la legitimación activa en la acción extraordinaria de protección *podrá ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, o entidad estatal*”. [Énfasis

añadido]. Esa interpretación, tiene además carácter vinculante, por expreso mandato del artículo 436.1 de la misma Constitución<sup>106</sup>.

3) SENTENCIA 055-10-SEP-CC: Primer Voto Concurrente (Caso 0213-10-EP)

(Fecha de expedición: 18 de noviembre de 2010)

Esta es una sentencia donde se aborda un debate interesante del que ya hemos dado cuenta en el primer capítulo de este trabajo [acápite 2.3.1]: si los derechos que consagra la Constitución son únicamente para las personas naturales o también para las personas jurídicas, incluidas las de derecho público. La Corte, resuelve el debate apelando una vez más al artículo 11 de la Carta Suprema, que contiene los principios que rigen el ejercicio de los derechos constitucionales. Este artículo, en la interpretación de la Corte, orienta la lectura “clara” y la intelección del artículo 94 constitucional, en el sentido de que no se puede establecer restricción alguna a persona alguna para el ejercicio de la AEP. En concreto, ha dicho la Corte en esta sentencia:

Cierto que sobre el tema existe un debate latente en la actualidad, con posiciones opuestas. *Para unos, los derechos fundamentales que consagra la Constitución son únicamente para las personas naturales*; otros agregan que también cabe la inclusión de las jurídicas, entre éstas, las fundaciones y corporaciones; y, *un tercer sector que reconoce también como sujetos de garantías a las instituciones públicas*, muchas de las cuales son reconocidas por ley como entes con personalidad jurídica. [...] Está dicho antes que el paradigma constitucional actual, comprende también los mecanismos que permitan hacer efectivos los derechos constitucionales. El legislador constituyente, recogió experiencias pasadas, introdujo en el texto constitucional los principios atinentes al ejercicio de esos derechos. Tales se encuentran en el Art. 11 de la misma. *De la lectura general de estos principios puede colegirse plenamente que la aplicación de éstos no es para la invocación únicamente de las personas naturales, sino también para las otras especies*. Es justamente dentro de este marco que debe comprenderse la acción extraordinaria de protección, si se lee el texto de la norma que la crea, esto es, el Art. 94 de la Constitución [...] *No es necesario mayor esfuerzo mental para deducir que la disposición que contiene la institución es amplia, amplísima, en cuanto a quien puede ser titular de la acción*. De acuerdo a las ideas expuestas antes, *no cabe discusión en cuanto a que las personas jurídicas y las instituciones públicas pueden ser sujetos o titulares de derechos*; pero al igual que tienen

---

<sup>106</sup> Constitución del Ecuador. Art. 436.- La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones:  
1. Ser la máxima instancia de interpretación de la Constitución, de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado ecuatoriano, a través de sus dictámenes y sentencias. Sus decisiones tendrán carácter vinculante [...].

esa garantía, no puede de manera alguna privárseles del derecho a ser titulares del ejercicio de la acción para hacerlos valer, esto es, que desde el punto de vista de la relación procesal, no puede ser únicamente sujeto pasivo, sino que *también es posible que se presente como sujeto activo*; tal afirmación tiene de su lado, además, un principio intrínseco a toda vinculación procesal, la igualdad de las partes en el procedimiento. [Énfasis añadido]

4) SENTENCIA 068-10-SEP-CC (Caso 0734-09-EP)

(Fecha de expedición: 9 de diciembre de 2010)

En esta sentencia, la Corte fija un criterio que ya hemos defendido en este trabajo: el de que las personas jurídicas son titulares de algunos derechos constitucionales:

Sobre los derechos fundamentales de las personas jurídicas. En torno a esta apreciación realizada por la parte recurrida, esta Corte reitera que, *pese a que las personas jurídicas no sean titulares de todos los derechos constitucionales fundamentales, sí lo son de aquellos que les correspondan*, según su naturaleza social y siempre en atención a la definición constitucional de los derechos de los que se trate, condición de la cual el Estado en sí no es ajeno. [Énfasis añadido]

5) SENTENCIA 162-14-SEP-CC (Caso 0945-10-EP)

(Fecha de expedición: 15 de octubre de 2014)

Se trata de una sentencia singular, por la naturaleza del caso que resuelve. En efecto, en esta AEP tanto el legitimado activo como el pasivo fueron instituciones estatales. La Corte, ha considerado importante dedicar un apartado de este fallo al tema de la legitimación activa para la AEP de esta clase de instituciones.

Lo primero que dice, reiterando un criterio que ya ha sido expuesto en fallos anteriores<sup>107</sup>, es que la Constitución “no establece ninguna limitación respecto de la legitimación activa de las garantías jurisdiccionales”. Sin embargo, hay un reconocimiento importante que hace la Corte en esta sentencia: el de que la Ley “no ha regulado de modo expreso” la legitimación activa de las personas jurídicas de derecho público para las AEP.

Por lo demás, se trata de una sentencia donde la Corte echa ya mano de su propia jurisprudencia, y hace referencia a cómo se ha pronunciado en un fallo anterior (sentencia 027-09-SEP-CC) para resolver el problema de la legitimación activa de las instituciones públicas:

---

<sup>107</sup> Vid. sentencia 027-09-SEP-CC – (Caso 0011-08-EP), analizada ya en este mismo capítulo.

En el contexto del marco constitucional que garantiza plenamente los derechos y sus garantías de cumplimiento sin restricciones ni discriminaciones, mal puede entenderse que la acción extraordinaria de protección sea limitada a ciertas partes procesales, pues el acceso a la justicia está garantizado para todos quienes tengan interés en que la administración de justicia resuelva controversias en que pudieran estar incursos; así, las personas individualmente consideradas o mediante grupos, colectivos, comunidades, *también las personas jurídicas y las entidades estatales*, es decir, cualquier parte de un proceso que considere vulnerados sus derechos. [El énfasis añadido pertenece al fallo de la Corte Constitucional].

En la sentencia que analizamos, la Corte deja señalado que “las garantías jurisdiccionales podrán ser propuestas por cualquier persona, grupo de personas, comunidad, pueblo o nacionalidad” y que la Constitución no pone límites respecto de la legitimación activa en materia de garantías jurisdiccionales, lo que le lleva a concluir que “cuando la Constitución hace referencia a *cualquier persona*, aquello implica que están incluidas las personas jurídicas de derecho público y de derecho privado”. [Énfasis añadido].

Adicionalmente, en esta sentencia la Corte va más allá de la propia institución jurídica (AEP) en análisis y contiene una referencia reveladora sobre la legitimación activa de la acción (ordinaria) de protección. En efecto, dice la Corte: “Por su naturaleza jurídica, tanto la *acción de protección* como la acción extraordinaria de protección, tienen como única finalidad la protección de derechos constitucionales, por lo que mal podría limitarse la posibilidad de que las instituciones u organismos del Estado accedan a la justicia constitucional a través de estas garantías. [Énfasis añadido].

### **2.3 Síntesis de los criterios fundamentales que ha expedido la Corte Constitucional en su jurisprudencia respecto de la legitimación activa de las instituciones públicas en las AEP.**

Resaltemos algo de entrada: la Corte Constitucional tiene una posición definida respecto del problemático tema de la legitimación activa de las instituciones del Estado en las AEP. Ha expedido inclusive, en uso de la atribución constitucional prevista en el artículo 436.1 de la Norma Suprema, una sentencia interpretativa sobre este punto de derecho, por lo que, como hemos dejado ya dicho, para la Corte bien puede considerarse

este un “asunto saldado”: las personas jurídicas de derecho público están legitimadas para proponer acciones extraordinarias de protección.

Resulta sin embargo interesante, sistematizar los principales criterios que sobre el tema que analizamos ha propuesto la Corte Constitucional en su jurisprudencia. Presentamos una síntesis de ellos en el cuadro siguiente:

TEMA	CRITERIO JURISPRUDENCIAL DE LA CORTE
<b>Titularidad de derechos constitucionales</b>	Las personas jurídicas, incluidas las estatales, son titulares de algunos derechos constitucionales.
<b>Facultad para proponer cualquiera de las garantías jurisdiccionales</b>	Toda persona (incluidas las personas jurídicas de derecho público) puede proponer cualquiera de las acciones de garantías jurisdiccionales contempladas por la Constitución, en virtud de lo dispuesto por el artículo 86 de la Norma Suprema, que no restringe el ejercicio de este derecho solamente a las personas <i>naturales</i> .
<b>Facultad para proponer AEP por su condición de “parte” en los procesos judiciales.</b>	Tanto las personas naturales como las personas jurídicas de derecho público y privado son sujetas de procesos judiciales; en esa condición, están legitimadas para proponer AEP en virtud de lo dispuesto por el artículo 59 de la LOGJCC; por su condición de parte de un proceso judicial, les son aplicables los principios de igualdad en el proceso y acceso efectivo a la justicia.

	<p>La AEP, por lo señalado en los artículos 58 y 59 de la LOGJCC, puede ser interpuesta por cualquier persona o grupo de personas que haya sido o debido ser parte en un proceso.</p>
<p><b>Limitar el ejercicio de la AEP para las personas jurídicas de derecho público sería un acto discriminatorio.</b></p>	<p>La AEP no puede limitarse solo a determinadas partes procesales, pues la Constitución del Ecuador garantiza plenamente los derechos, la no discriminación y el acceso a la justicia para todos quienes deseen que la administración de justicia resuelva sus controversias, incluidas las personas jurídicas de derecho público.</p>
<p><b>La Corte Constitucional ha interpretado ya el artículo 437 de la Constitución.</b></p>	<p>Haciendo una interpretación sistemática de la Constitución, la Corte Constitucional ha interpretado el artículo 437 de la Norma Fundamental y ha decidido que la legitimación activa en la acción extraordinaria de protección podrá ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, o entidad estatal.</p>
<p><b>Los principios de aplicación de los derechos rigen también para las personas jurídicas de derecho público.</b></p>	<p>El artículo 11 de la Constitución recoge los principios que rigen la aplicación de los derechos constitucionales; la lectura de estos principios debe hacerse entendiendo que su invocación no está pensada únicamente para personas naturales, sino también para personas jurídicas, incluidas las de derecho público.</p>
	<p>La forma como está concebida la legitimación activa de la AEP en la Constitución (artículos 437 y 439) es amplísima; no cabe discusión en cuanto a que las</p>

<b>Amplitud de la legitimación activa de las AEP</b>	personas jurídicas y las instituciones públicas pueden ser sujetos o titulares de derechos.
<b>Falta de regulación expresa de la legitimación activa del Estado en las AEP</b>	La ley no ha regulado de modo expreso la legitimación activa de las personas jurídicas en la AEP; sin embargo, ha sido la jurisprudencia de la Corte Constitucional la encargada de hacerlo.

A pesar de todo, la abundante bibliografía existente hoy en el Ecuador sobre la AEP, cuando se refiere al tema de la legitimación activa, prácticamente pasa por alto la situación potencialmente conflictiva que genera la interposición de AEP cuando el legitimado activo es una institución pública. Simplemente no se ha planteado el problema, o se ha considerado “normal” que esta garantía jurisdiccional esté al alcance también de las instituciones estatales. Pero mientras las voces disidentes estén vivas, está latente la posibilidad de encontrar una nueva concepción para el ejercicio de esta garantía jurisdiccional, más acorde con el anhelo de empoderamiento de la ciudadanía y con la construcción de una democracia más participativa e incluyente que la que en el presente hemos construido en nuestro país. Alineados con ese propósito, más que un “Estado fuerte”, lo que requerimos es “ciudadanos fuertes”, que conozcan cada vez de mejor manera sus derechos, y las garantías para exigir su cumplimiento cuando éstos son amenazados o violentados. No dejará, por ello, de parecernos siempre algo extraña la presencia del Estado como legitimado activo en acciones de garantías jurisdiccionales concebidas, en principio para tutelar derechos constitucionales frente al principal vulnerador: el Estado mismo.

#### **2.4 Algunas cifras sobre AEP en las que el legitimado activo es el Estado**

En el acápite que sigue, lo que perseguimos es mostrar, con cifras, algunos comportamientos del Estado ecuatoriano y de la Corte constitucional a la hora de proponer AEP y de expedir las sentencias correspondientes. Pretendemos demostrar que el Estado, desde la instauración constitucional y legal de la AEP ha sido un actor

frecuente, que ha obtenido además sentencias favorables a sus demandas en la amplia mayoría de los casos propuestos para resolución de la Corte. Nos ha parecido interesante, adicionalmente, observar cuáles han sido los derechos cuya vulneración con más frecuencia ha demandado el Estado, qué derechos han sido considerados vulnerados en mayor medida en las sentencias de la Corte y cuáles son las instituciones públicas que con más frecuencia han presentado AEP.

#### **2.4.1 El Estado ha sido un actor frecuente**

El estudio de la jurisprudencia que hemos presentado en este trabajo, está basado en un examen de 218 sentencias de AEP expedidas por la Corte Constitucional del Ecuador, entre los años 2009 y 2015<sup>108</sup>, en las que el legitimado activo ha sido alguna persona jurídica de derecho público. El total de sentencias de este tipo emitidas por la Corte, para el período descrito, es de 293, por lo que este estudio abarcó un análisis del 74,4% del total de sentencias expedidas. Las 218 sentencias analizadas, fueron seleccionadas aleatoriamente del total de sentencias de esta clase expedidas por la Corte Constitucional cada año.

Debe entenderse, para la mejor intelección de las cifras y análisis que siguen que – como dejamos dicho- la muestra es una “muestra de sentencias”, lo que presupone, para ciertos análisis- entender que estamos manejando cifras de demandas que han pasado el proceso de admisión por la Corte Constitucional previsto en la ley, pues hay un gran número de demandas que se plantean y no consiguen rebasar esta fase de admisión.

#### **TOTAL DE SENTENCIAS DE AEP EMITIDAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL ENTRE EL 2009 Y EL 2015 EN QUE EL LEGITIMADO ACTIVO ES EL ESTADO ECUATORIANO**

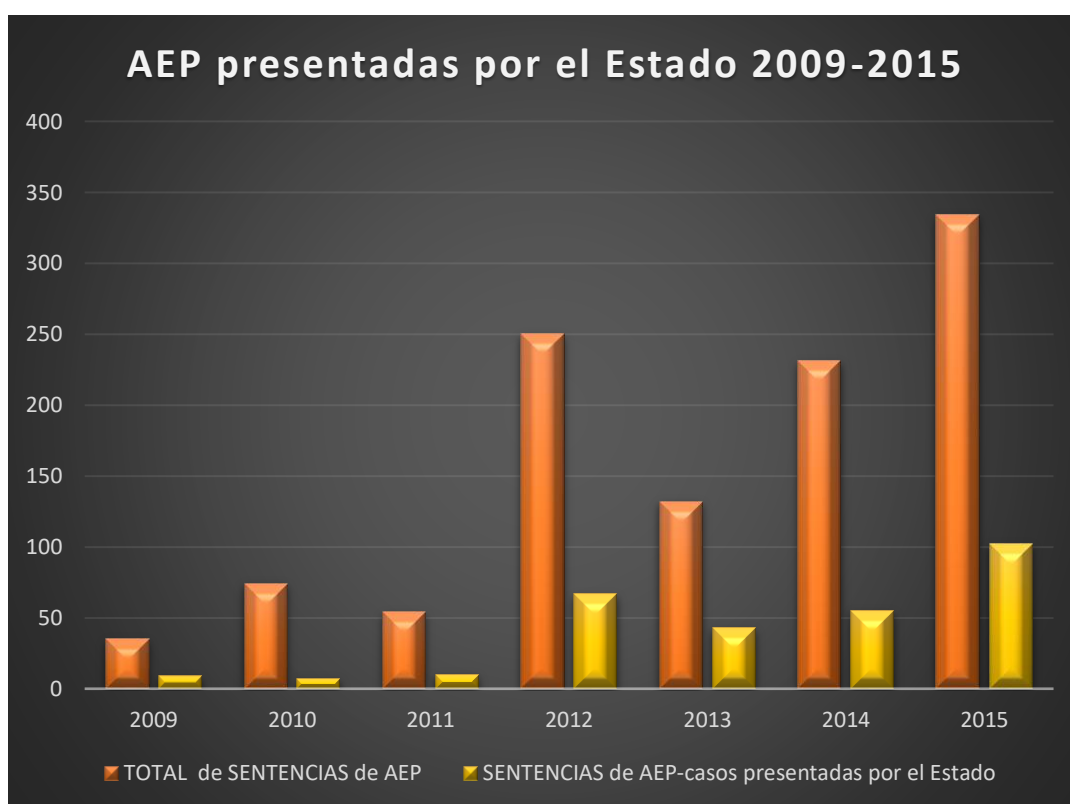
<b>2009</b>	<b>9</b>
<b>2010</b>	<b>7</b>
<b>2011</b>	<b>10</b>
<b>2012</b>	<b>67</b>
<b>2013</b>	<b>43</b>

<sup>108</sup> Todas las sentencias emitidas por la Corte Constitucional del Ecuador, incluidas las de acciones extraordinarias de protección, tienen acceso público y están disponibles en la página web de la Corte: <<http://casos.corteconstitucional.gob.ec:8080/busqueda/index.php>>



<b>2014</b>	<b>55</b>
<b>2015</b>	<b>102</b>
<b>TOTAL</b>	<b>293</b>

El Estado ecuatoriano, por intermedio de muchas de sus instituciones, ha sido, sin duda, un actor protagónico en materia de proposición de demandas de AEP. Entre los años 2009 y 2015, la Corte emitió un total de 1110 sentencias en casos de AEP. De estas, 293, esto es, el 26,39% correspondieron a demandas en las que el legitimado activo era una entidad pública. En buen romance, podemos afirmar que desde que se implementó en la Constitución de 2008 la AEP, uno de cada cuatro fallos de los expedidos por la Corte Constitucional para resolver las demandas planteadas, correspondió a un caso propuesto por el Estado. En el siguiente gráfico, y en la tabla que le sucede, podemos observar cómo se han comportado los números, en materia de AEP, año a año:



**SENTENCIAS DE AEP EN DEMANDAS PRESENTADAS POR  
EL ESTADO 2009-2015**

<b>AÑO</b>	<b>TOTAL DE SENTENCIAS DE AEP EMITIDAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL</b>	<b>TOTAL DE SENTENCIAS DE AEP EN CASOS PRESENTADOS POR EL ESTADO</b>	<b>PORCENTAJE RESPECTO DEL TOTAL</b>
<b>2009</b>	35	9	25,71%
<b>2010</b>	74	7	9,45%
<b>2011</b>	54	10	18,5%
<b>2012</b>	250	67	26,8%
<b>2013</b>	132	43	32,57%
<b>2014</b>	231	55	23,8%
<b>2015</b>	334	102	30,5%
<b>TOTAL</b>	<b>1110</b>	<b>293</b>	<b>26,39%</b>

La información que presentamos en la tabla y el cuadro anteriores, muestra que tras unos tres primeros años (2009, 2010 y 2011) en los que pareciera que existía todavía cierta timidez y desconocimiento para utilizar la AEP, garantía jurisdiccional de creación sumamente reciente, a partir del 2012 es evidente que cada vez más ciudadanos, e instituciones tanto de derecho privado como de derecho público, presentan demandas de protección de derechos constitucionales por supuestas violaciones cometidas por los jueces. Con algunas tendencias aparentes hacia la baja en algunos años, el trabajo de la Corte Constitucional ha sido, sin duda, cada vez más exigente también, para atender el creciente número de demandas de AEP planteadas. Mírese por ejemplo las cifras para el

año 2015, en que la Corte emite un total de 334 sentencias en casos de AEP, que, por sí solo, constituye aproximadamente un 30% del total de sentencias de AEP expedidas desde el año 2009, que fue el primero en que la Corte expidió sentencias de este tipo.

Sobre la presencia de las instituciones públicas demandando AEP, si bien el promedio general para los 6 años abarcados en este estudio es del 26,39%, hay que anotar que las demandas, en general, tienden a crecer en número a medida que pasan los años. Sobresale una vez más el año 2015, donde el 30,5% de las sentencias emitidas por la Corte en casos de AEP correspondieron a demandas planteadas por el Estado. Solo en ese año, 102 demandas del Estado rebasaron la fase de admisibilidad y merecieron sentencia.

#### **2.4.2 ¿Con qué frecuencia el Estado ha obtenido sentencias favorables en sus AEP presentadas ante la Corte Constitucional?**

Otro aspecto interesante de ser observado es la frecuencia con la que la Corte Constitucional ha dado la razón a las instituciones públicas en sus demandas de AEP. Del total de 218 sentencias examinadas en este estudio, en 158 casos –esto es el 72,47% del total analizado, la Corte sentenció a favor del Estado, concediendo la AEP, lo que nos permite afirmar que casi en 3 de cada cuatro demandas puestas a consideración de la Corte, el Estado ecuatoriano obtuvo sentencia favorable.

#### **SENTENCIAS FAVORABLES PARA EL ESTADO EN AEP 2009-2015**

**(MUESTRA ANALIZADA:**

**218 DE UN TOTAL DE 293 SENTENCIAS)**



### 2.4.3 ¿Cuáles han sido los derechos constitucionales cuya vulneración con más frecuencia ha sido demandada por el Estado?

Siempre dentro de la muestra de 218 sentencias que han sido materia de nuestro examen, nos ha interesado también determinar cuáles han sido los derechos cuya vulneración ha sido con más frecuencia materia de las demandas de AEP propuestas por las instituciones públicas. En la tabla siguiente presentamos los resultados más relevantes, que nos muestran también una tendencia clara: los derechos cuya vulneración más ha demandado el Estado, son la seguridad jurídica, el debido proceso en la garantía de la debida motivación de los fallos judiciales y la tutela judicial efectiva.

DERECHOS CUYA VULNERACIÓN MÁS HA SIDO DEMANDADA POR EL ESTADO		
(Análisis de tendencias sobre una muestra de 218 sentencias de un total de 293 emitidas por la Corte Constitucional entre 2009 y 2015 en las que el legitimado activo ha sido el Estado)		
DERECHO	NÚMERO DE CASOS	%
Seguridad jurídica	141	30,46%
Debido proceso: falta de motivación de los fallos	118	25,48%
Tutela judicial efectiva	76	16,41%
Otras garantías del debido proceso	56	12,09%
Debido proceso: falta de garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes	34	7,35%
Otros derechos constitucionales	27	5,84%
Debido proceso: derecho a ser juzgado por juez competente	11	2,37%
<b>TOTAL</b>	<b>463</b>	<b>100%</b>

Si bien en el análisis de la tendencia expresada dentro de nuestra muestra de sentencias el derecho a la seguridad jurídica aparece como aquel cuya violación más frecuentemente ha sido declarada por la Corte Constitucional (30,46% de casos), hay que tener en cuenta que, en la realidad, el derecho cuya violación más ha sido declarada, es el derecho al debido proceso contemplado en el artículo 76 de la Constitución del Ecuador, que es un derecho complejo que abarca toda una serie de derechos y garantías específicas. Si tenemos en cuenta esto, encontramos entonces que la Corte declaró en 219 ocasiones, esto es en el 47,3% de casos, violaciones al derecho al debido proceso.

El cuadro anterior debe entenderse teniendo en cuenta que, en algunas AEP, las instituciones públicas demandan la violación de más de un derecho constitucional.

Otra conclusión que salta a la vista es que, en un número muy pero muy reducido de casos, el Estado aparece demandando la violación de derechos constitucionales que no sean los tres principales ya señalados: debido proceso, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva. En la muestra estudiada, apenas en el 5,84% de ocasiones, las instituciones públicas demandaron por la violación de otros derechos constitucionales que no sean estos.

#### **2.4.4 ¿Cuáles han sido los derechos constitucionales cuya vulneración con más frecuencia ha sido declarada por la Corte Constitucional?**

Nos ha parecido de interés explorar qué nos dicen las cifras acerca de los derechos cuya vulneración con más frecuencia ha sido declarada por la Corte Constitucional. La información recolectada la presentamos en el siguiente cuadro:

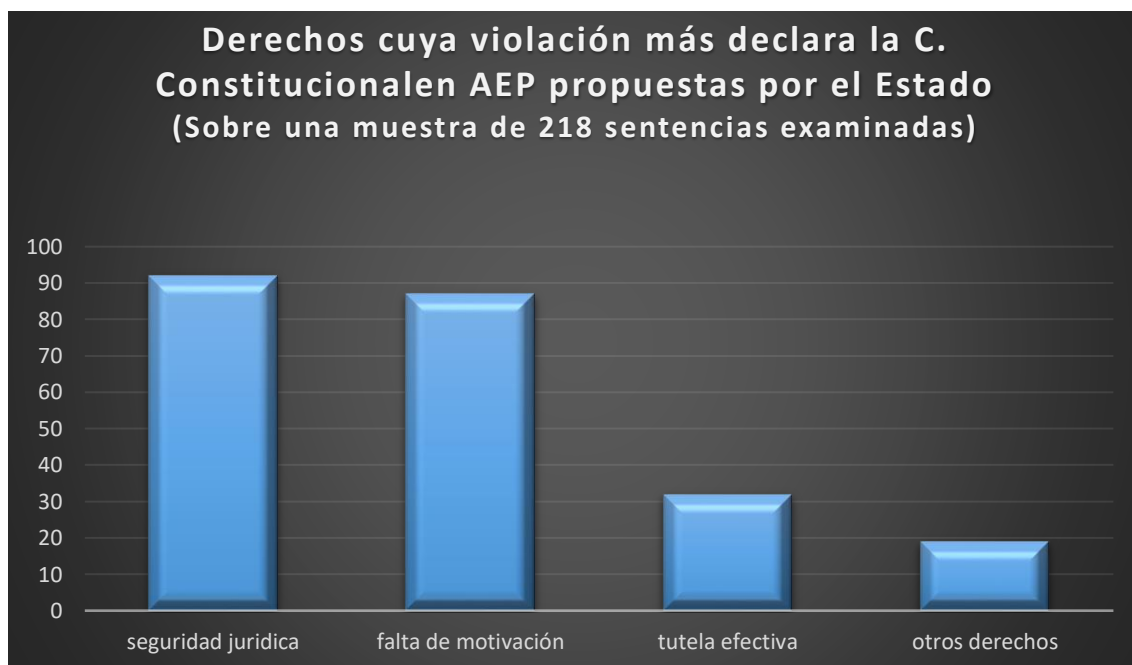
<b>DERECHOS CUYA VULNERACIÓN MÁS HA SIDO DECLARADA POR LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR</b> (Análisis de tendencias sobre una muestra de 218 sentencias de un total de 293 emitidas por la Corte Constitucional entre 2009 y 2015 en las que el legitimado activo ha sido el Estado)		
<b>DERECHO</b>	<b>NÚMERO DE CASOS</b>	<b>%</b>
<b>Seguridad jurídica</b>	<b>92</b>	<b>40,18%</b>

<b>Debido proceso: falta de motivación de los fallos</b>	<b>87</b>	<b>37,99%</b>
<b>Tutela judicial efectiva</b>	<b>32</b>	<b>13,98%</b>
<b>Debido proceso: garantía de cumplimiento de normas y derechos de las partes</b>	<b>11</b>	<b>4,80%</b>
<b>Debido proceso: derecho a ser juzgado por juez competente, independiente e imparcial.</b>	<b>2</b>	<b>0,87%</b>
<b>Debido proceso: non bis in ídem</b>	<b>2</b>	<b>0,87%</b>
<b>Derechos de la naturaleza</b>	<b>1</b>	<b>0,43%</b>
<b>Vulneración del deber de protección y asistencia especial hacia niños y niñas cuando su progenitor o progenitora se encuentra privado de la libertad.</b>	<b>1</b>	<b>0,43%</b>
<b>Debido proceso: no ser privado de la defensa en ninguna etapa del procedimiento</b>	<b>1</b>	<b>0,43%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>229</b>	<b>100%</b>

Sin lugar a dudas, en la amplísima mayoría de los casos en los que la Corte decide declarar la vulneración de derechos constitucionales, la declaración está referida a tres derechos principales: la seguridad jurídica, el debido proceso (sobre todo en la garantía de la obligación de motivar las resoluciones judiciales) y la tutela judicial efectiva. Las cifras arrojan un dato elocuente: la declaratoria de violación de estos 3 derechos abarca el 98,71% del total. Muy eventualmente, apenas en el 1, 29% de sentencias, ha declarado la vulneración de otros derechos constitucionales.

Que la Corte declare en casi la totalidad de los casos de AEP propuestas por entidades públicas la violación de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, el debido

proceso y la tutela judicial efectiva, es coherente con la posición que, desde el mismo año 2009 y sus primeros fallos, asumió al conceder legitimación activa para esta clase de acciones de garantía jurisdiccional de los derechos a dichas entidades; se trata de derechos *de naturaleza procesal* que no les pueden ser desconocidos a ninguna persona, sea natural o jurídica, que sea parte en un proceso judicial o arbitral, y las entidades públicas frecuentemente lo son.



#### 2.4.5 ¿Qué instituciones públicas son las que más demandan AEP?

Finalmente, no deja de llamar la atención el conocer cuáles son las instituciones públicas que más han estado acudiendo a la Corte Constitucional con sus demandas de AEP, o siendo más exactos, las que más demandas admitidas (y en consecuencia, sentencias) de AEP han conseguido de la Corte.

#### INSTITUCIONES PÚBLICAS QUE MÁS SENTENCIAS HAN RECIBIDO EN AEP

(Análisis de tendencias sobre una muestra de 218 sentencias de un total de 293 emitidas por la Corte Constitucional entre 2009 y 2015 en las que el legitimado activo ha sido el Estado)

<b>INSTITUCION PÚBLICA</b>	<b>NÚMERO DE SENTENCIAS OBTENIDAS</b>
<b>Ministerio de Educación</b>	<b>24</b>
<b>Procuraduría General del Estado</b>	<b>12</b>
<b>Policía Nacional del Ecuador</b>	<b>11</b>
<b>Servicio de Rentas Internas</b>	<b>9</b>
<b>Ministerio de Defensa</b>	<b>6</b>
<b>Fiscalía General del Estado</b>	<b>6</b>
<b>EP PETROECUADOR</b>	<b>6</b>
<b>Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito</b>	<b>5</b>
<b>Autoridad Portuaria de Guayaquil</b>	<b>5</b>
<b>Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito</b>	<b>5</b>
<b>Superintendencia de Bancos y Seguros</b>	<b>4</b>
<b>Ministerio de Transporte y Obras Públicas</b>	<b>4</b>



<b>Ministerio de Relaciones Laborales</b>	<b>4</b>
<b>Corporación Aduanera del Ecuador</b>	<b>4</b>
<b>Banco Central del Ecuador</b>	<b>4</b>
<b>Contraloría General del Estado</b>	<b>4</b>
<b>Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador</b>	<b>3</b>
<b>Ministerio del Ambiente</b>	<b>3</b>

En el examen hecho a las 218 sentencias de AEP interpuestas por instituciones públicas entre el 2009 y el 2015, sobresale el Ministerio de Educación como la institución pública que más sentencias de AEP ha recibido en el período examinado, lo que quiere decir, muy probablemente, que también debe haber sido una de las instituciones públicas que más AEP propuso ante la Corte Constitucional. En la cabeza de esta lista, aparecen también la Procuraduría General del Estado (parte procesal obligada en toda demanda contra el Estado ecuatoriano, lo que explicaría también que aparezca frecuentemente interponiendo AEP) y la Policía Nacional del Ecuador. Tanto en este caso, como en del Ministerio de Educación, la mayor parte de AEP se han interpuesto para exigir tutela en casos laborales en los que han estado involucrados ex funcionarios de las dos instituciones.

## **2.5 A modo de corolario: el Estado ecuatoriano está legitimado para presentar AEP, pero solamente en casos de violaciones de algunos derechos constitucionales.**

Este trabajo ha tenido como eje directriz la reflexión respecto de las AEP propuestas por el Estado a través de sus diversas instituciones públicas, en contra de fallos judiciales en los que la contraparte ha sido un ciudadano o una persona jurídica particular. Nuestra intención, a todo lo largo de las páginas precedentes, ha sido la de analizar críticamente

las posiciones de un debate que no ha sido pacífico, pero cuyas aristas, en lo principal, a esta hora se encuentran ya definidas, pues existe jurisprudencia suficiente de la Corte Constitucional que ha ido abordando esta cuestionada legitimación de las instituciones públicas a la hora de interponer AEP, así como una posición implícita en la práctica recurrente de la Corte a la hora de emitir sus sentencias en esta clase de acciones de garantías jurisdiccionales.

Se trata de un debate que, en nuestro criterio, abarca dos cuestiones fundamentales, que se encuentran estrechamente ligadas entre sí: 1. La cuestión de si el Estado, como tal, puede o no ser titular de ciertos derechos constitucionales; y, 2. La cuestión de si el Estado, por vía de sus distintas instituciones, está o no legitimado para interponer AEP por supuestas violaciones a esos derechos constitucionales.

Sobre la primera cuestión, hemos dado cuenta en este trabajo (sección 2.3.1) de ciertas posiciones doctrinarias que consideran que, en ningún caso, el Estado puede ser titular de ninguna clase de derechos constitucionales. Quienes han sostenido estas posiciones a todas luces radicales, afirman en lo principal que, en los Estados democráticos, es el ciudadano y no el Estado quien tiene la titularidad de esos derechos, y que reafirmar la tesis de “los derechos del Estado” es la base de todas las ideologías totalitarias que tienden a minimizar al individuo (y sus derechos) en aras de fortalecer supuestos valores superiores como “la nación” o “el Estado”<sup>109</sup>.

Compartiendo en lo principal esta tesis, que nos advierte sobre el peligro de escoger el camino del “engrandecimiento del Estado” a costa de sacrificar los derechos individuales (civiles, políticos, sociales, de libertad, etc.), creemos que quienes defienden esta posición han olvidado sin embargo que el Estado ecuatoriano, por intermedio de las diversas instituciones públicas que lo conforman, actúa también en ciertos casos, dentro del marco del Estado constitucional, como parte en ciertos procesos judiciales; dicho de otra forma, el Estado se ve obligado también a defender la legalidad y constitucionalidad de sus actuaciones o su patrimonio, de las impugnaciones que por vía judicial le hacen los particulares, sea que se trate de personas naturales o personas jurídicas. Hay ocasiones

---

<sup>109</sup> Recuérdese a este respecto el énfasis que tenía en el discurso del fascismo italiano el papel conductor del Estado y la frecuencia con la que Mussolini insistía en recordar a los italianos que “En la doctrina fascista, el pueblo es el Estado y el Estado es el pueblo. Todo en el Estado, nada contra el Estado, nada fuera del Estado”. También el papel central que tenía en el discurso de Hitler la “grandeza de Alemania”. Es indiscutible que en esta clase de regímenes políticos ha habido una fuerte supresión de las garantías individuales y un intento por abolir “de facto” el Estado de derecho en general.

también en las que las instituciones públicas deben interponer acciones judiciales en contra de particulares, como en los casos de delitos tributarios o aduaneros, para solo citar dos ejemplos.

Dentro de este marco, y solo dentro de este marco, es indudable que en la medida en que el Estado ecuatoriano actúa *como parte procesal* en determinadas acciones que se ventilan ante la justicia ordinaria o constitucional, puede ser titular de determinados derechos que se encuentran reconocidos en la Constitución en el capítulo correspondiente a los derechos de protección, más específicamente, los que se relacionan con el debido proceso (Art. 76) , la tutela judicial efectiva (Art. 75) y la seguridad jurídica (Art. 82). La Corte Constitucional del Ecuador por su parte, se ha pronunciado ya en una sentencia de AEP sobre este asunto, reconociendo que el Estado, efectivamente, puede ser titular de ciertos derechos constitucionales.<sup>110</sup>

Los resultados estadísticos sobre las resoluciones de AEP entre los años 2009 y 2015 que hemos presentado en el acápite inmediatamente anterior de este trabajo confirman lo dicho: la Corte Constitucional, en prácticamente la totalidad de los casos en los que ha declarado la violación de derechos constitucionales en acciones presentadas por instituciones estatales, lo ha hecho declarando la vulneración de uno o varios de los tres derechos señalados.

Respecto de la segunda cuestión fundamental que tratamos en esta parte: el problema de si el Estado ecuatoriano está o no legitimado para interponer AEP, la respuesta categórica que damos a esta interrogante es afirmativa, pero debe ser matizada, pues no se trata de una legitimación *generalizada* o *absoluta*, sino de una legitimación *condicionada*.

Sobre esto, hay que reconocer un problema: este condicionamiento no está expresado en la Constitución del Ecuador ni en la ley, ni aún siquiera en la propia jurisprudencia vinculante de la Corte Constitucional, sino que se desprende de una interpretación y observación de lo que ha sido la práctica y la posición de la Corte en los centenares de fallos de AEP que ha resuelto desde el año 2009.

En efecto, como hemos dejado expresado ya en secciones anteriores de este mismo estudio, el tema de la legitimación activa de las instituciones estatales en la AEP

---

<sup>110</sup> Sentencia Nro.068-10-SEP-CC. En ella, la Corte Constitucional ha dejado dicho que el Estado no es titular de todos los derechos constitucionales, pero sí de algunos. Hemos desarrollado la posición de la Corte a este respecto en el acápite 2.3.1 de este mismo estudio.

es problemático; y lo es, por la forma como ha sido consagrado tanto en la Constitución como en la LOGJCC. La redacción de los artículos 94, 437 y 439 constitucionales, así como de los artículos 59 y 61 de la LOGJCC, parece mostrar que, en principio, la intención del legislador constituyente y del asambleísta nacional fue la de limitar esta clase de acciones a los *ciudadanos*, sea que la quieran presentar como individuos o que lo hagan como representantes de cualquiera de las distintas clases de colectivos u organizaciones sociales que están reconocidas por la misma Constitución. Pero en el camino, se presentó ante la Corte Constitucional la cuestión de admitir o no a trámite AEP que empezaron a ser propuestas por un actor que no había sido tenido en cuenta a la hora de redactar las invitaciones para esta fiesta de las garantías jurisdiccionales: el Estado ecuatoriano.

El problema anterior, fue resuelto tempranamente por la misma Corte Constitucional utilizando la facultad que le permite el artículo 436.1 de la Constitución, esto es, “ser la máxima instancia de interpretación de la Constitución (...) a través de sus dictámenes y sentencias”. Pero se trata de una resolución sumamente general<sup>111</sup>, que en lo principal, dictamina la facultad que tienen las instituciones públicas ecuatorianas para interponer AEP, pero no señala en qué casos debería ser permisible su interposición.

En concordancia con lo que hemos venido sosteniendo a lo largo de este trabajo, es nuestra tesis que si bien las instituciones públicas están efectivamente legitimadas para impugnar por violaciones de derechos constitucionales en procesos judiciales vía AEP, esta legitimación debe ser condicionada –como en los hechos lo ha sido de alguna manera- a los específicos casos donde lo que se pretenda es la tutela de 3 clases de derechos constitucionales: los que están relacionados con el debido proceso, los que tienen que ver con la tutela judicial efectiva y los que hacen parte del derecho a la seguridad jurídica.

La posición anterior, insistimos, está basada en primer lugar en el análisis de lo que ha sido la propia trayectoria de la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador en materia de AEP y de la que se desprende una posición sostenida y coherente: cuando el Estado demanda por violaciones a derechos constitucionales vía AEP, siempre

---

<sup>111</sup> En efecto, la Corte Constitucional, dice de modo general en la parte resolutive de su sentencia Nro. 027-09-SEP-CC: “En ejercicio de la atribución prevista en el artículo 436, numeral 1 de la Constitución, esta Corte interpreta el artículo constitucional 437 en el sentido de que la legitimación activa en la acción extraordinaria de protección podrá ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, o entidad estatal”.

debe tratarse de violaciones a la tutela efectiva, el debido proceso o la seguridad jurídica. Y se basa, en segundo lugar, en una posición doctrinaria que entiende, desde el Derecho procesal y el derecho constitucional, que sería carente no solo de toda lógica sino un verdadero atentado al principio de legalidad, sustento mínimo y característica básica de todo Estado de derecho, desconocer que todas las partes que actúan en cualquier proceso judicial o constitucional, tienen el inembargable derecho de hacer uso de ciertos derechos de naturaleza estrictamente procesal, que son las garantías mínimas que la misma Constitución ha consagrado para todo proceso donde se discutan derechos y obligaciones de cualquier orden.

Este problema de la inadecuada forma como está establecida la legitimación activa de la AEP tanto en la Constitución como en la LOGJCC, podría ser resuelto de mejor manera ya sea con una reforma legal, que especifique de manera más precisa dicha legitimación para los casos en los que el Estado ecuatoriano sea el proponente de la acción, reduciendo su posibilidad de interposición a la tutela de los derechos constitucionales a la tutela efectiva, el debido proceso y la seguridad jurídica; o, por vía de otra sentencia interpretativa de la propia Corte Constitucional, donde ésta circunscriba y delimite el campo de acción de las entidades estatales en la forma en que dejamos señalada. Serán, en cualquier caso, una suerte de soluciones “parche”, pues seguirán subsistiendo los artículos 94, 437 y 439 de la Constitución, donde se encuentra la raíz del problema, pues era éste el lugar donde debió redactarse de forma clara la norma, o simplemente no redactarse y dejar su reglamentación para la LOGJCC, que posteriormente tuvo a su cargo desarrollar las garantías jurisdiccionales reconocidas por la Constitución de Montecristi.

## **Conclusiones.**

A modo de conclusión, haremos un recuento de los puntos problemáticos fundamentales que han sido desarrollados en este estudio, tanto en lo referente a la forma como está diseñada en la Constitución y en la LOGJCC la AEP, como también lo que tiene relación con el tema medular de nuestro trabajo: la legitimación activa de las personas jurídicas de derecho público en esta garantía jurisdiccional.

### **1) Las violaciones que se impugnan vía AEP pueden haber ocurrido en cualquier momento del proceso.**

Previo a abordar su objeto de estudio, el presente trabajo partió por ubicar a la AEP, la más nueva de las garantías jurisdiccionales de protección de los derechos, en el marco de una institución jurídica mayor que es donde está insertada: la del control constitucional. En este orden de cosas, revisamos primeramente cómo fue institucionalizada la AEP en el sistema jurídico constitucional del Ecuador, por vía de la Constitución de Montecristi de 2008, tras un intenso debate que enfrentó a sus detractores con aquellos que, desde una perspectiva más “garantista”, abogaron por que las resoluciones y fallos judiciales no quedaran como la única “plaza libre” de control de constitucionalidad. Para los impulsores de la introducción de la AEP en la Constitución, era muy importante que las acciones y decisiones de los jueces pudieran ser también objeto de dicho control de constitucionalidad, subsanando la contradicción que significaba que estos funcionarios públicos -los jueces- dejaran de tener ese “status especial” que mantenían hasta la vigencia de la constitución de 1998.

Aproximándonos ya de manera directa a la AEP, investigamos cuál es la naturaleza jurídica de esta garantía jurisdiccional, para lo cual estudiamos tanto las disposiciones constitucionales y legales que la consagran, así como la jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador, que se ha ido encargando, desde el año 2009 en que expidió sus primeras sentencias en casos de AEP, de ir perfilando la naturaleza y alcance de la garantía. Dentro de este análisis, abordamos la contradictoria jurisprudencia de la Corte, que intentando determinar los límites de las violaciones de derechos constitucionales susceptibles de ser impugnadas por vía de AEP, ha dicho a veces que estas violaciones deben haberse producido “en la resolución impugnada”, y en otras veces, que dicha violación puede haber ocurrido en “cualquier momento del proceso” cuya resolución se impugna. En esta parte, ha quedado claro que, más allá de lo dicho en las primeras

sentencias por la Corte, acatando el espíritu de la LOGJCC, la jurisprudencia posterior se ha decantado por la segunda posición: que las violaciones de derechos impugnables pueden haberse producido *a todo lo largo del proceso*, que nos parece lo más adecuado.

## **2) Los significados del término “resoluciones con fuerza de sentencia”**

Siguiendo con la exploración de algunos aspectos polémicos que tienen que ver con la naturaleza jurídica de la AEP, hacia el final del primer capítulo de este estudio examinamos el posible significado del término “resoluciones con fuerza de sentencia” al que se refiere el artículo 437 de la Constitución, una de las dos disposiciones normativas que consagran a la AEP en la Norma Suprema. En este punto, estamos de acuerdo con Carmen Estrella en que al decir “resoluciones con fuerza de sentencia”, la norma aludida ha querido abarcar, además de las resoluciones de los jueces, las que dictan los árbitros cuando emiten sus laudos. Pero también creemos que debe abarcar las resoluciones que dictan los jueces en materia de niñez y adolescencia, que no adquieren fuerza de cosa juzgada, pero resuelven pretensiones (aun cuando sea de forma temporal) de la misma manera en que lo suelen hacer las sentencias. De hecho, hay casos donde la Corte Constitucional ha aceptado ya a trámite AEP contra fallos en casos de alimentos, lo que abona en favor de nuestra tesis<sup>112</sup>.

## **3) El Estado sí es titular de algunos derechos constitucionales, de naturaleza procesal.**

Otra cuestión que ha sido materia de debate, es la de los “derechos constitucionales del Estado”. En ese sentido, hemos pasado revista a algunas posiciones más o menos radicales de algunos estudiosos del derecho del país que han venido manteniendo que el Estado no es sujeto de derechos constitucionales, y que en tal virtud, mal podría estar legitimado para demandar por violaciones de esta clase de derechos utilizando para ese fin a la AEP. Nuestra tesis a este respecto, contra la opinión que comentamos, es que el Estado, definitivamente, es sujeto de algunos derechos constitucionales; que estos derechos, son básicamente derechos “de naturaleza procesal”, pues hacen relación con la administración de justicia (tanto ordinaria, como arbitral y constitucional) y con las circunstancias en que las instituciones del Estado son parte procesal en distintas clases de acciones (contencioso administrativos, de garantías jurisdiccionales, arbitrales). Y es básicamente esta condición de parte procesal la que coloca a las personas jurídicas de derecho público en la circunstancia de ser potencialmente víctimas de vulneraciones de

---

<sup>112</sup> Vid. Corte Constitucional del Ecuador. Sentencias 007-14-SIS-CC y 334-15-SEP-CC.

derechos; de aquella clase de derechos como la tutela efectiva, el debido proceso o la seguridad jurídica, que son derechos constitucionales fundamentalmente relacionados con las prácticas de los jueces al momento de administrar justicia.

#### **4) Las instituciones públicas están legitimadas para proponer AEP**

En el segundo capítulo de este estudio abordamos varios problemas que ha planteado en el pasado y todavía sigue planteando la forma como está concebida en la Constitución y en la LOGJCC la legitimación activa de la AEP, y más en concreto, la legitimación activa de las personas jurídicas de derecho público. En ese orden, hemos dado cuenta de algunas voces *disidentes* que, desde el campo del derecho, se han mostrado sumamente críticas respecto de la posibilidad de que el Estado esté legitimado para interponer AEP. En lo principal, ese argumento tiene como base una lectura literal de las normas constitucionales y legales que definen la legitimación activa para las AEP, en concreto, las de los artículos 437 y 439 de la Constitución, que señalan que son *los ciudadanos* quienes pueden interponerlas, ya sea de forma individual o colectiva; y el artículo 59 de la LOGJCC, que por su parte indica que puede hacerlo *cualquier persona o grupo de personas*.

La solución a este problema de interpretación constitucional y jurídica, lo ha dado la propia Corte Constitucional, por vía de su jurisprudencia. En efecto y como hemos dejado dicho, más temprano que tarde la Corte tuvo que enfrentar un problema que, como ella misma lo ha reconocido en un fallo del año 2014<sup>113</sup>, no estaba regulado de modo expreso en la ley. En efecto, ya en el año 2009, la Corte expidió tres sentencias relevantes para el asunto que nos compete<sup>114</sup>, donde fijó su posición. En ellas, resolviendo el problema y estableciendo su posición jurídica, reconoció expresamente el derecho de las instituciones del Estado para proponer AEP en calidad de legitimadas activas.

En lo principal, la Corte ha señalado en estas sentencias que las personas en general – incluidas las personas jurídicas de derecho público- por ser parte de procesos judiciales, tienen el derecho de perseguir de la justicia la tutela efectiva de sus derechos, con plenitud de garantías, y a no ser objeto de discriminación alguna en ese sentido, pues no cabe que las acciones de garantías jurisdiccionales “estén limitadas solamente a ciertas partes procesales”. Interpretando los artículos 86 (disposiciones comunes de las garantías

---

<sup>113</sup> Sentencia 162-14-SEP-CC

<sup>114</sup> Sentencias 024-09-SEP-CC, 027-09-SEP-CC y 055-09-SEP-CC



jurisdiccionales) y 94 (acción extraordinaria de protección) de la Constitución, la Corte ha dejado dicho que, como está planteada en las disposiciones mencionadas, la titularidad de las acciones jurisdiccionales es sumamente amplia, y no cabe restringirla, en virtud del principio que rige para el ejercicio de los derechos contenido en el numeral segundo del artículo 11 de la misma Constitución: “todas las personas (incluidas las jurídicas) son iguales y gozarán de los mismos derechos”. Cualquier restricción al respecto, en opinión de la Corte, significaría un acto de discriminación, que está expresamente prohibido en la misma norma constitucional referida.

En cualquier caso, y luego de un análisis de la jurisprudencia de la propia Corte en materia de AEP, nuestra conclusión principal es que, si bien el Estado ecuatoriano está legitimado para interponer AEP, dicha legitimación debería estar de alguna manera *condicionada*, y la Corte debería aceptar, como en la práctica lo ha venido haciendo, solo las AEP propuestas para tutelar supuestas violaciones a algunos de los derechos constitucionales de protección, en concreto, los derechos a la tutela judicial efectiva, el debido proceso y la seguridad jurídica.

## BIBLIOGRAFÍA

### FUENTES DOCTRINARIAS

- Abril Olivo, Ana, *La acción extraordinaria de protección en la Constitución del Ecuador del 2008*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2015.
- Álvarez del Cubillo, Antonio, *Las partes procesales*, en “Apuntes de derecho procesal Laboral”, en: [http://ocw.uca.es/pluginfile.php/1271/mod\\_resource/cotent/1/Procesal3.pdf](http://ocw.uca.es/pluginfile.php/1271/mod_resource/cotent/1/Procesal3.pdf)
- Ávila Santamaría, Ramiro, Las garantías normativas como mecanismo de protección de los derechos humanos, en: *Los derechos y sus garantías: ensayos críticos*. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012.
- Botero, Catalina, “Acción de tutela contra providencias judiciales en el ordenamiento jurídico colombiano”, en: <https://www.icesi.edu.co/precedente/ediciones/2002/1CatalinaBotero.pdf>
- Bustamante, Francisco José, “La acción extraordinaria de protección”, en Jorge Benavides y Jhoel Escudero coord. *Manual de Justicia Constitucional*. Quito: Corte Constitucional del Ecuador / Centro de Difusión de Estudios Constitucionales, 2013.
- Corral, Fabián, “Los Derechos del Estado”, *Diario El Comercio* (Quito), 17 de noviembre de 2011, en: <http://www.elcomercio.com/opinion/derechos-del-1.html>
- Couture, Eduardo Juan, *Estudios de derecho procesal civil*. Buenos Aires: Depalma, 1979.
- Devis Echandía, Hernando, *Teoría general del proceso*. Buenos Aires: Editorial Universidad, 1997.
- Estrella, Carmen, *La acción extraordinaria de protección* (tesis de maestría Universidad Andina Simón Bolívar; Sede Ecuador, 2010).
- Ferrajoli, Luigi, *Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales*, en: <file:///C:/Users/jorge%20pc/Downloads/las-garantas-constitucionales-de-los-derechos-fundamentales-0.pdf>.
- Grijalva, Agustín, Las garantías constitucionales en Ecuador: doctrina y evolución en las constituciones de 1998 y de 2008, en: *Constitucionalismo en Ecuador*. Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012.
- Grijalva, Agustín, La acción extraordinaria de protección, en: *Constitucionalismo en Ecuador*, Quito: Corte Constitucional para el Período de Transición, 2012.

- Guasp, Jaime, *Derecho procesal civil*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1968.
- Jaramillo Huilcapi Verónica, *Las garantías jurisdiccionales en el sistema jurídico ecuatoriano*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011.
- Lara Chagoyán, Roberto, *Sobre la estructura de las sentencias en México: una visión crítica y una propuesta factible*, en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/12/cnt/cnt4.pdf>
- Mogrovejo Jaramillo, Diego, *La admisibilidad y la aceptación de la acción extraordinaria de protección en el sistema ecuatoriano en casos de violación del debido proceso y tutela judicial* (Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar; Sede Ecuador; 2011)
- Montaña Pinto Juan: “Apuntes sobre teoría general de las garantías constitucionales”, en: *Apuntes de derecho procesal constitucional*, Tomo 2 (Quito: Corte Constitucional para el período de Transición, s/f).
- Morán Maridueña, Ciro: “La Acción Extraordinaria de Protección” en: [http://www.alfonsozambrano.com/corte\\_constitucional\\_ec/doctrina/100411/dpc-accion\\_extraordinaria.pdf](http://www.alfonsozambrano.com/corte_constitucional_ec/doctrina/100411/dpc-accion_extraordinaria.pdf)
- Neira Orellana Edgar, *La Constitución de 2008 y el arbitraje bajo la ley ecuatoriana: análisis de dos problemas que surgen antes que del texto constitucional, de su equivocada aplicación*, en: <http://www.latinarbitrationlaw.com/la-constituci-n-de-2008-y-el-arbitraje-bajo-la-ley-ecuatoriana-an-lisis-de-dos-problemas-que-surgen-antes-que-del-texto-constitucional-de-su-equivocada-aplicaci-n/>
- Oyarte Martínez, Rafael, *Derecho Constitucional ecuatoriano y comparado*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014.
- Pérez Royo, Javier, *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons, 2007.
- Pisarello, Gerardo y Aparicio, Marco, *Los derechos humanos y sus garantías: nociones básicas*, en: [http://www.sitioswwwweb.com/miguel/Aparicio\\_y\\_Pisarello\\_DD\\_HH\\_y\\_Garantias.pdf](http://www.sitioswwwweb.com/miguel/Aparicio_y_Pisarello_DD_HH_y_Garantias.pdf)
- Romero Parducci, Emilio, *La acción extraordinaria de protección (I)*, en: <http://www.eluniverso.com/opinion/2015/04/04/nota/4733106/accion-extraordinaria-proteccion-1>

-----, *La acción extraordinaria de protección* (2), en:  
<<http://www.eluniverso.com/opinion/2015/04/05/nota/4735371/accion-extraordinaria-proteccion-2>>

Silva Portero Carolina, “Las garantías de los derechos ¿invención o reconstrucción?”, en: *Neoconstitucionalismo y Sociedad*, Ramiro Ávila Santamaría, edit. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.

Storini Claudia, “Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales en la Constitución ecuatoriana de 2008”, en Santiago Andrade, Agustín Grijalva y Claudia Storini, edit., *La Nueva Constitución del Ecuador: Estado, derecho e instituciones*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar y Corporación Editora Nacional, 2009.

-----, “Las garantías de los derechos en las constituciones de Bolivia y Ecuador”, en: *FORO Revista de Derecho Nro. 14*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar – CEN, 2010.

Tara Melish, *La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Center for International Human Rights Yale Law School, 2003.

Tribunal Constitucional del Ecuador, “Proyecto Sistema de Administración de Justicia Constitucional” (Quito: enero de 2008) en:  
<[http://constituyente.asambleanacional.gob.ec/documentos/proyecto\\_corte\\_constitucional.pdf](http://constituyente.asambleanacional.gob.ec/documentos/proyecto_corte_constitucional.pdf)>

Valle, Alex, *El amparo como garantía constitucional en el Ecuador*. Quito: UASB – CEN, 2012, Serie Magister, Vol. 105.

## **TEXTOS LEGALES**

Argentina. Ley 16986, en *Boletín Oficial* (20 de octubre de 1966)

Asamblea Constituyente de Montecristi, Acta Nro. 76, Mesa 8.

Código Civil del Ecuador, en *Registro Oficial Suplemento 46* (24 de junio de 2005)

Código de Procedimiento Civil del Ecuador, en *Registro Oficial Suplemento No. 58* (12 de julio de 2005)

Constitución de la República del Ecuador, en *Registro Oficial No. 449* (20 de octubre de 2008).

Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica.

Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009.

Constitución Española, Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978.

Constitución Política de Colombia de 1991.

Constitución Política del Perú de 1993.

Código Procesal Constitucional del Perú, Diario Oficial El Peruano, 31 de diciembre de 2004.

Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, en: <[http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/espagnol/es\\_ddhc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf)>

Ecuador. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en *Registro Oficial, Suplemento 52* (22 de octubre de 2009)

Ecuador. Código de Procedimiento Civil del Ecuador, en *Registro Oficial Suplemento 58* (12 de julio de 2005).

Ecuador. Código Orgánico de la Función Judicial del Ecuador, en *Registro Oficial Suplemento 544* (9 de marzo de 2009)

España. Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Español, Boletín Oficial del Estado, (5 de octubre de 1979)

Paraguay. Ley 340/71, (17 de diciembre de 1971)

Perú. Código Procesal Constitucional. Ley No. 28237 (28 de mayo de 2004)

Uruguay. Ley 16011 (29 de diciembre de 1988)

Venezuela. Ley Orgánica de Amparo sobre derechos y garantías constitucionales, (27 de septiembre de 1988)

## **PUBLICACIONES PERIÓDICAS**

Diario El Comercio (edición electrónica del 10 de febrero de 2015), *Mery Zamora pide que se ratifique su inocencia*, en: <<http://www.elcomercio.com/actualidad/mery-zamora-corte-constitucional-audiencia.html>>, consultado el 4 de marzo de 2016.

Diario La Nación (edición electrónica del 10 de febrero de 2015), *Ratifican inocencia de Mery Zamora*, en: <<http://lanacion.com.ec/?p=17473>>, consultado el 4 de marzo de 2016.

Diario El Universo (edición electrónica del 11 de febrero de 2015) *Fiscal pide que se revise absolución de Mery Zamora*, en:

<<http://www.eluniverso.com/noticias/2015/02/11/nota/4544896/fiscal-pide-que-se-revise-absolucion-mery-zamora>>, consultado el 3 de marzo de 2016.

## **JURISPRUDENCIA Y OTRAS RESOLUCIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**

Ecuador. Corte Constitucional, [Auto de inadmisión en caso 1362-13-EP], en: <http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/b8cc7e49-6b00-42f9-b0ad-f2c5bd9347b6/1362-13-ep-mazj.pdf?guest=true>, consultado: 28 de julio de 2016.

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 024-10-SEP-CC] en *Registro Oficial Suplemento 232* (9 de julio de 2010)

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 152-12-SEP-CC] en *Registro Oficial Suplemento 756* (30 de julio de 2012)

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 167-12-SEP-CC] en *Registro Oficial Primer Suplemento 756* (30 de julio de 2012)

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 183-12-SEP-CC] en *Registro Oficial Primer Suplemento 756* (30 de julio de 2012)

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 07-14-SIS-CC], en *Registro Oficial Suplemento 184* (14 de Febrero del 2014).

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 334-15-SEP-CC], en *Registro Oficial Suplemento 654* (22 de diciembre del 2015).

## **JURISPRUDENCIA DE CASACIÓN DE LA CORTE NACIONAL DEL ECUADOR**

Ecuador. Corte Suprema de Justicia. Segunda Sala de lo civil y mercantil. [Sentencia de casación] en *Gaceta Judicial. Año CVIII. Serie XVIII, No. 4. Página 1405* (30 de mayo de 2007).

**JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR**  
**(MUESTRA DE SENTENCIAS ANALIZADAS DICTADAS ENTRE 2009 Y 2015)**

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 006-09-SEP-CC].

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 011-09-SEP-CC]

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 012-09-SEP-CC]

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 019-09-SEP-CC]

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 020-09-SEP-CC]

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 023-09-SEP-CC]

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 027-09-SEP-CC]

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 032-09-SEP-CC]

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 003-10-SEP-CC]

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 011-10-SEP-CC]

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 015-10-SEP-CC]

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 001-13-SEP-CC]

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 005-13-SEP-CC]

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 001-13-SEP-CC]

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 012-13-SEP-CC]

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 019-13-SEP-CC]

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 020-13-SEP-CC]

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 021-13-SEP-CC]

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 026-13-SEP-CC]

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 028-13-SEP-CC]

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 013-13-SEP-CC]

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 031-13-SEP-CC]

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 034-13-SEP-CC]

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 037-13-SEP-CC]

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 038-13-SEP-CC]

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 043-13-SEP-CC]

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 050-13-SEP-CC]

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 051-13-SEP-CC]

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 056-13-SEP-CC]

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 059-13-SEP-CC]

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 061-13-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 062-13-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 065-13-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 067-13-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 068-13-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 075-13-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 077-13-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 079-13-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 085-13-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 087-13-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 092-13-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 093-13-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 094-13-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 096-13-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 097-13-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 103-13-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 105-13-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 111-13-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 115-13-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 118-13-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 119-13-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 124-13-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 127-13-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 128-13-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 132-13-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 009-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 014-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 019-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 021-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 023-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 025-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 031-14-SEP-CC]



Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 033-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 036-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 037-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 044-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 049-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 051-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 054-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 059-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 066-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 068-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 071-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 073-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 076-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 082-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 086-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 089-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 091-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 098-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 100-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 101-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 110-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 111-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 120-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 121-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 124-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 126-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 128-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 134-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 137-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 140-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 142-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 153-14-SEP-CC]

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 162-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 177-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 179-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 192-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 194-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 197-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 198-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 200-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 205-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 207-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 218-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 221-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 226-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 228-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 230-14-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 001-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 006-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 008-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 015-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 016-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 017-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 018-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 019-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 022-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 023-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 041-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 042-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 046-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 052-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 057-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 059-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 061-15-SEP-CC]

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 070-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 072-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 079-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 085-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 088-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 089-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 102-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 103-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 106-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 107-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 109-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 110-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 111-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 114-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 117-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 122-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 124-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 130-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 135-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 141-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 142-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 151-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 156-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 157-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 158-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 166-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 167-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 169-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 172-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 177-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 184-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 185-15-SEP-CC]

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 189-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 190-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 192-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 198-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 199-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 200-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 208-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 210-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 211-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 215-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 217-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 218-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 221-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 222-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 224-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 225-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 228-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 235-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 240-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 242-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 243-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 249-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 250-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 252-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 254-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 255-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 259-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 260-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 264-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 266-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 269-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 270-15-SEP-CC]

Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 276-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 277-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 280-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 281-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 284-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 287-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 288-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 290-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 293-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 294-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 295-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 298-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 302-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 306-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 311-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 313-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 316-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 318-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 324-15-SEP-CC]  
Ecuador. Corte Constitucional, [Sentencia 331-15-SEP-CC]

## **ANEXOS**

## ANEXO 1

### CUADRO COMPARATIVO ENTRE DIVERSAS LEGISLACIONES SOBRE AMPARO CONTRA FALLOS JUDICIALES

	ESPAÑA	PERU	COLOMBIA	BOLIVIA	ECUADOR
<b>Cuerpos normativos que prescriben este amparo.</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Constitución Española de 1978 (CE - Art. 53.2)</li> <li>2. Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC – Arts.41, 44, 46b), 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Constitución del Perú de 1993 (CP - Art. 200.2)</li> <li>2. Código Procesal Constitucional (CPC – Arts. 4, 5, 7, 15 y 37 al 60)</li> </ol>	<p>No hay normas expresas ni cuerpos legales que rijan la tutela contra providencias judiciales.</p> <p>El amparo está reconocido en la Constitución pero la institución se rige por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.</p>	<p>No hay normas expresas ni cuerpos legales que rijan la tutela contra providencias judiciales.</p> <p>El amparo está reconocido en la Constitución pero la institución se rige por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Constitución del Ecuador – Arts. 94, 437 y 439).</li> <li>2. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional LOGJCC – Arts. 1 al 6; 12, 15, 17; 2, al 23; ;58 al 64)</li> </ol>
<b>Nombre de la acción – recurso</b>	Recurso de amparo constitucional	Acción de amparo constitucional contra resoluciones judiciales.	Tutela Contra providencias judiciales	Amparo constitucional contra sentencias judiciales	Acción extraordinaria de protección

<b>Procede contra</b>	Violaciones de derechos y libertades originados en acciones u omisiones de órganos judiciales (Art. 44 LOTC)	Resoluciones judiciales firmes dictadas con manifiesto agravio a la tutela procesal efectiva, que comprende el acceso a la justicia y el debido proceso. (CPC – Art. 4)		Actos, resoluciones y omisiones de los jueces o tribunales de justicia	Sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución o el debido proceso (Constitución – Art. 94 / LOGJCC – Art. 58)
<b>Finalidad de la acción – recurso</b>		Proteger los Derechos constitucionales, reponiendo las cosas al estado anterior a la violación o amenaza de violación de un derecho constitucional, o disponiendo el cumplimiento de un mandato legal o de			Proteger derechos constitucionales y debido proceso en sentencias, autos definitivos, resoluciones con fuerza de sentencia, en los que se hayan violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución (LOGJCC – Art. 58) La protección



		un acto administrativo (CPC – Art. 1)			eficaz e inmediata de los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la declaración de la violación de uno o varios derechos, así como la reparación integral de los daños causados por su violación. (LOGJCC – Art. 6).
<b>Legitimado activo</b>	Quienes hayan sido parte en el proceso judicial, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal (Art. 46 LOTC)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El afectado (CPC – Art. 39) por sí mismo o por medio de representante procesal)</li> <li>2. Cualquier persona (amenaza o violación del</li> </ol>			Cualquier persona o grupo de personas que han o hayan debido ser parte en un proceso por sí mismas o por medio de procurador judicial (LOGJCC – Art. 59)

		<p>derecho al medio ambiente u otros derechos difusos)</p> <p>3. Entidades sin fines de lucro cuyo objeto sea la defensa de los referidos derechos</p> <p>4. Defensoría del Pueblo</p> <p>5. Procurador oficioso (en nombre del demandante) (CPC – Arts. 40 – 41)</p>			
<b>Legitimado pasivo</b>	Las personas favorecidas por la decisión, acto o hecho en razón del cual se formule el recurso o que ostenten un interés	El Procurador Público en defensa del Estado (siempre) excepto para las instituciones públicas con rango constitucional, que			Jueces o tribunales que dictaron sentencias o autos definitivos en los que se haya violado por acción u omisión derechos reconocidos en la Constitución.

	legítimo en el mismo. (Art. 47.1 LOTC)	actúan por cuenta propia; además debe notificarse a la entidad estatal o al funcionario o servidor demandado. (CPC – Art. 7)			Se admite participación de terceros interesados. (Constitución – Art. 94) Cualquier ciudadano o ciudadana, individual o colectivamente (Constitución - Art. 439)
<b>Plazo – término para demandar</b>	30 días (plazo), a partir de la notificación de la resolución recaída en el proceso judicial (Art. 44 LOTC).	30 días hábiles después de la notificación de la resolución que ordena se cumpla lo decidido (CPC – Art. 44)	No hay norma expresa. La jurisprudencia señala que el plazo deberá ser “razonablemente breve”.	No hay norma expresa. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha establecido como plazo razonable para plantear el amparo 6 meses desde que se produjo la violación del derecho.	20 días (término) contados desde la notificación de la decisión judicial a la que se imputa la violación del derecho constitucional, para quienes fueron parte; y, para quienes debieron serlo, el término correrá desde que tuvieron conocimiento de la providencia (LOGJCC – Art. 60)

<b>Requisitos de procedibilidad</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Agotar todos los medios de impugnación previstos por las normas procesales para el caso concreto dentro de la vía judicial.</li> <li>2. Que la violación del derecho o libertad sea imputable de modo inmediato y directo a una acción u omisión del órgano judicial.</li> <li>3. Que se haya denunciado formalmente en el proceso, si hubo oportunidad, la vulneración del</li> </ol>			<p>Que no exista en la vía ordinaria otro medio de impugnación del fallo (es un medio subsidiario)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Que se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriadas.</li> <li>2. Que el recurrente demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos reconocidos en la Constitución. (Constitución- Art. 437)</li> </ol>
-------------------------------------	--	--	--	--	--

	derecho constitucional. (Art. 44 LOTC)				
<b>Órgano ante el cual se tramita</b>	Tribunal Constitucional (Art. 53.2 CE / Art. 48 LOTC)	Jueces ordinarios, Corte Suprema y Tribunal Constitucional (CPC – Art. IV)			Corte Constitucional (Constitución – Art. 437)
<b>Contenido de la demanda</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>Exponer con claridad y concisión los hechos que la fundamenten.</li> <li>Citar preceptos constitucionales que se estimen infringidos.</li> <li>Fijar con precisión el amparo que se solicita para preservar o</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>La designación del Juez ante quien se interpone;</li> <li>El nombre, identidad y domicilio procesal del demandante;</li> <li>El nombre y domicilio del demandado.</li> <li>La relación numerada de los hechos que hayan producido, o estén</li> </ol>			<ol style="list-style-type: none"> <li>La calidad en la que comparece la persona accionante.</li> <li>Constancia de que la sentencia o auto está ejecutoriada.</li> <li>Demostración de haber agotado los recursos ordinarios y extraordinarios, salvo que sean ineficaces o inadecuados o que la falta de interposición de estos recursos no fuera</li> </ol>

	<p>restablecer el derecho o libertad que se considere vulnerado.</p> <p>4. Justificar la especial trascendencia constitucional del recurso. (Art. 49 LOTC)</p>	<p>en vías de producir la agresión del derecho constitucional;</p> <p>5. Los derechos que se consideran violados o amenazados;</p> <p>6. El petitorio, que comprende la determinación clara y concreta de lo que se pide;</p> <p>7. La firma del demandante o de su representante o de su apoderado, y la del abogado. (CPC – Art. 42)</p>			<p>atribuible a la negligencia del titular del derecho constitucional vulnerado.</p> <p>4. Señalamiento de la judicatura, sala o tribunal del que emana la decisión violatoria del derecho constitucional.</p> <p>5. Identificación precisa del derecho constitucional violado en la decisión judicial.</p> <p>6. Si la violación ocurrió durante el proceso, la indicación del momento en que se alegó la violación ante la jueza o juez que conoce la causa. (LOGJCC – Art. 61)</p>
--	--	--	--	--	---

<p><b>Admisión a trámite</b></p>	<p>Hay procedimiento de admisión a trámite. La demanda puede ser inadmitida. Esta inadmisión puede ser recurrida solo por el Ministerio Fiscal. Los requisitos de admisión son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Que se hayan agotado todos los medios de impugnación previstos por las normas procesales para el caso concreto dentro de la vía judicial.</li> <li>b) Que la violación del derecho o libertad sea imputable de modo inmediato y directo a una</li> </ul>				<p>Hay procedimiento de admisión a trámite. La demanda puede ser inadmitida. El procedimiento de admisión revisa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1. Que exista un argumento claro sobre el derecho violado y la relación directa e inmediata, por acción u omisión de la autoridad judicial, con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso;</li> <li>2. Que el recurrente justifique argumentadamente, la relevancia constitucional del problema jurídico y de la pretensión;</li> <li>3. Que el fundamento de la acción no se agote solamente en la</li> </ul>
----------------------------------	--	--	--	--	---

	<p>acción u omisión del órgano judicial con independencia de los hechos que dieron lugar al proceso en que aquellas se produjeron, acerca de los que, en ningún caso, entrará a conocer el Tribunal Constitucional.</p> <p>c) Que se haya denunciado formalmente en el proceso, si hubo oportunidad, la vulneración del derecho constitucional tan pronto como, una vez</p>				<p>consideración de lo injusto o equivocado de la sentencia;</p> <p>4. Que el fundamento de la acción no se sustente en la falta de aplicación o errónea aplicación de la ley;</p> <p>5. Que el fundamento de la acción no se refiera a la apreciación de la prueba por parte del juez;</p> <p>6. Que la acción se haya presentado dentro del término establecido;</p> <p>7. Que la acción no se plantee contra decisiones del Tribunal Contencioso Electoral durante procesos electorales; y,</p> <p>8. Que el admitir un recurso extraordinario de protección permita solventar una violación</p>
--	---	--	--	--	---



	<p>conocida, hubiera lugar para ello. (LOTIC – Art. 44)</p> <p>Adicionalmente, el Art. 50 de la LOTIC dispone:</p> <p>a) Que el contenido del recurso justifique una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional en razón de su especial trascendencia constitucional, que se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, (Art. 50 LOTIC)</p>				<p>grave de derechos, establecer precedentes judiciales, corregir la inobservancia de precedentes establecidos por la Corte Constitucional y sentenciar sobre asuntos de relevancia y trascendencia nacional (LOGJCC – Art. 62)</p> <p>Adicionalmente, la Constitución del Ecuador dispone:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Que se trate de sentencias, autos y resoluciones firmes o ejecutoriadas.</li> <li>2. Que el recurrente demuestre que en el juzgamiento se ha violado, por acción u omisión, el debido proceso u otros derechos</li> </ol>
--	--	--	--	--	---

					reconocidos en la Constitución. (Constitución- Art. 437)
<b>Contenido de la sentencia</b>		1. La identificación del demandante; 2. La identificación de la autoridad, funcionario o persona de quien provenga la amenaza, violación o que se muestre renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo; 3. La determinación precisa del derecho vulnerado, o la consideración de que el mismo no ha sido vulnerado, o, de ser el caso, la			La Corte Constitucional determinará si en la sentencia se han violado derechos constitucionales del accionante y si declara la violación, ordenará la reparación integral al afectado. (LOGJCC – Art. 63) La sentencia deberá contener: 1. Antecedentes: la identificación de la persona afectada y de la accionante, de no ser la misma persona; la identificación de la autoridad, órgano o persona natural o

		<p>determinación de la obligación incumplida;</p> <p>4. La fundamentación que conduce a la decisión adoptada;</p> <p>5. La decisión adoptada señalando, en su caso, el mandato concreto dispuesto. (CPC – Art 17)</p>			<p>jurídica contra cuyos actos u omisiones se ha interpuesto la acción.</p> <p>2. Fundamentos de hecho.</p> <p>3. Fundamentos de derecho.</p> <p>4. Resolución: La declaración de violación de derechos, con determinación de las normas constitucionales violadas y del daño, y la reparación integral que proceda y el inicio del juicio para determinar la reparación económica, cuando hubiere lugar.</p> <p>De no encontrar violación de ningún derecho, la jueza o juez deberá cumplir con los elementos anteriores en</p>
--	--	---	--	--	--

					lo que fuere aplicable (LOGJCC – Art. 17)
<b>Qué puede decidir la sentencia</b>	<p>1. Otorgamiento del amparo.</p> <p>2. Denegación del amparo. (Art. 53 LOTC)</p> <p>Adicionalmente, alguno de estos pronunciamientos:</p> <p>a) Declaración de nulidad de la decisión, acto o resolución que hayan impedido el pleno ejercicio de los derechos o libertades protegidos, con determinación, en su caso, de la extensión de sus efectos.</p>	<p>La sentencia que declara fundada la demanda de amparo contendrá alguno o algunos de los pronunciamientos siguientes:</p> <p>1. Identificación del derecho constitucional vulnerado o amenazado;</p> <p>2. Declaración de nulidad de decisión, acto o resolución que hayan impedido el pleno ejercicio de los derechos constitucionales protegidos con determinación, en su</p>			<p>La jurisprudencia de la Corte Constitucional del Ecuador muestra que la Corte, en sus sentencias, cuando declara la violación de derechos constitucionales, toma una de estas 4 decisiones:</p> <p>1. Desechar la AEP y disponer el archivo de la causa; 2. Declarar la nulidad de lo actuado y disponer que el proceso retorne a sustanciarse desde el momento procesal en que se produjo la violación de derechos constitucionales, ante el juez correspondiente;</p>

	<p>b) Reconocimiento del derecho o libertad pública, de conformidad con su contenido constitucionalmente declarado.</p> <p>c) Restablecimiento del recurrente en la integridad de su derecho o libertad con la adopción de las medidas apropiadas, en su caso, para su conservación. (Art. 55 LOTC).</p>	<p>caso, de la extensión de sus efectos;</p> <p>3. Restitución o restablecimiento del agraviado en el pleno goce de sus derechos constitucionales ordenando que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de la violación;</p> <p>4. Orden y definición precisa de la conducta a cumplir con el fin de hacer efectiva la sentencia.</p> <p>En todo caso, el Juez establecerá los demás efectos de la sentencia para el caso concreto. (CPC – Art. 55)</p>			<p>3. Declarar la violación de derechos constitucionales y dejar sin efecto el o los fallos judiciales contentivos de la violación de esos derechos; 4. Dejar parcialmente sin efecto la resolución judicial impugnada vía AEP.</p>
--	--	---	--	--	---

<b>Suspensión de efectos de la resolución impugnada</b>	<p>La interposición del recurso de amparo no suspenderá los efectos del acto o sentencia impugnados.</p> <p>Excepción: cuando la ejecución del acto o sentencia impugnados produzca un perjuicio al recurrente que pudiera hacer perder al amparo su finalidad (Art. 56 LOTC).</p>				<p>La admisión de la acción no suspende los efectos del auto o sentencia objeto de la acción. (LOGJCC – Art. 62)</p>
<b>Medidas cautelares</b>	<p>El TC puede dictar cualquiera de las previstas en el ordenamiento jurídico, para precautelar que el</p>	<p>Se pueden conceder medidas cautelares y de suspensión del acto violatorio. Para su expedición se exigirá apariencia</p>			<p>La Ley prohíbe la interposición de medidas cautelares en las acciones extraordinarias de</p>

	amparo no pierda su finalidad. (Art. 56.3 LOTC).	del derecho, peligro en la demora y que el pedido cautelar sea adecuado o razonable para garantizar la eficacia de la pretensión. Se dictan sin conocimiento de la contraparte y la apelación sólo es concedida sin efecto suspensivo (CPC – Art. 15)			protección (LOGJCC – Art. 27)
<b>Apelación</b>	No hay apelación de la sentencia.	El proceso se tramita ante juez de primera instancia y hay apelación ante Corte Suprema. De su resolución, hay solo recurso de agravio constitucional ante el Tribunal Constitucional y			No hay apelación de la sentencia.

		contra la resolución que lo deniega, recurso de queja ante el mismo Tribunal (CPC – Arts. 18 y 19)			
<b>Aspectos específicos de cada legislación</b>	1. Obligación del Ministerio Fiscal de comparecer en todo proceso de amparo. (Art. 47 LOTC)	<p>1. Los procesos constitucionales no se suspenden durante la vigencia de los regímenes de excepción (CPC – Art. 23)</p> <p>2. En el amparo no procede la reconvención ni el abandono del proceso. Es procedente el desistimiento (CPC – Art. 49)</p>			<p>La Corte Constitucional tendrá el término máximo de treinta días contados desde la recepción del expediente para resolver la acción. (LOGJCC. Art. 63).</p> <p>Sanción para el abogado que la interpone sin fundamento alguno (LOGJCC. Art. 64).</p> <p>Se permite interponer AEP en contra de decisiones de la justicia</p>



					indígena (LOGJCC – Arts. 65 y 66)
--	--	--	--	--	-----------------------------------

**LEGISLACIONES DE ARGENTINA, URUGUAY Y PARAGUAY:** sus leyes de Amparo expresamente prohíben interponer esta acción / recurso en contra de actos o fallos del Poder Judicial.